



Бюро по демократическим институтам и правам человека

## КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

### ДОСРОЧНЫЕ ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ И РЕФЕРЕНДУМ 10 ЯНВАРЯ 2021

Ограниченная миссия БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами  
Заключительный отчет



Варшава  
4 июня 2021

## ОГЛАВЛЕНИЕ

I.	РЕЗЮМЕ .....	1
II.	ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ .....	4
III.	ВВОДНАЯ ЧАСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ.....	5
IV.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА .....	6
V.	ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ .....	9
VI.	РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ .....	11
VII.	РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ.....	13
VIII.	ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ.....	14
IX.	ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРЕДВЫБОРНОЙ КАМПАНИИ.....	16
X.	СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ .....	20
A.	МЕДИА-СРЕДА.....	20
B.	ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА.....	21
C.	РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА СМИ.....	23
XI.	УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ .....	26
XII.	ЖАЛОБЫ И ОБРАЩЕНИЯ В СУД .....	26
XIII.	НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ .....	28
XIV.	ДЕНЬ ВЫБОРОВ.....	29
XV.	РЕКОМЕНДАЦИИ.....	30
A.	ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ .....	30
B.	ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	31
	ПРИЛОЖЕНИЕ I: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМА .....	34
	ПРИЛОЖЕНИЕ II: СПИСОК НАБЛЮДАТЕЛЕЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИССИИ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ.....	35
	ИНФОРМАЦИЯ О БДИПЧ ОБСЕ .....	37

**КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА**  
**ДОСРОЧНЫЕ ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ**  
**10 января 2021 г.**

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

## **I. РЕЗЮМЕ**

По приглашению властей Кыргызской Республики Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) развернуло Ограниченную миссию для наблюдения за досрочными президентскими выборами, назначенными на 10 января 2021 года. Также, в ответ на последующее приглашение, Ограниченная миссия по наблюдению за выборами (ОМНВ) провела наблюдение за референдумом – в той степени, в которой это было возможно с учетом формата референдума и имеющихся ресурсов. В целях краткосрочного наблюдения за выборами совместными силами ОМНВ и Парламентской ассамблеи ОБСЕ была сформирована Международная миссия по наблюдению за выборами (ММНВ). ОМНВ БДИПЧ оценивала соответствие избирательного процесса обязательствам перед ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству.

В Заявлении ММНВ о предварительных выводах и результатах от 11 января 2021 года говорится, что выборы и референдум «происходили на фоне политического кризиса, развернувшегося после отмены результатов парламентских выборов, которые состоялись в октябре 2020 года. Законодательная база обеспечивает необходимые условия для проведения конкурентных выборов, и фундаментальные свободы в целом были соблюдены. В избирательной кампании, однако, доминировал один кандидат, воспользовавшийся преимуществом в виде несоразмерных финансовых средств и злоупотреблявший административным ресурсом, что сделало условия борьбы неравными. Избирательный процесс и дебаты были ослаблены привязкой референдума к президентским выборам и, в особенности, к одному кандидату. Бесплатное эфирное время, выделенное государственными телерадиовещательными компаниями, обеспечило кандидатам площадку для агитации; однако, в целом недостаточный объем критического освещения в СМИ, отчасти вызванный ограничительным характером правовой среды в сфере регулирования средств массовой информации, сузил способность избирателей сделать информированный выбор. День выборов прошел упорядоченно и в целом был хорошо организован, несмотря на то, что санитарно-эпидемиологические нормы, связанные с борьбой с пандемией COVID-19, не были реализованы должным образом».

Согласно Конституции президент избирается на один шестилетний срок. Парламент продлил срок своих полномочий, после чего назначил референдум о форме правления на ту же дату, что и президентские выборы. Закон о проведении референдума был принят парламентом в спешке и с нарушением законотворческих процедур. На референдуме гражданам предлагалось сделать выбор между президентской и парламентской формами правления, в качестве дополнительной опции была возможность проголосовать против обеих форм.

Законодательная база обеспечивает прочную основу для проведения демократических выборов. Несколько раз в избирательное законодательство вносились изменения и дополнения, большая часть которых соответствует предыдущим рекомендациям БДИПЧ. Вместе с тем, некоторые из давно озвученных рекомендаций БДИПЧ все еще остаются нереализованными. В частности, это касается рекомендаций в отношении ограничений

---

<sup>1</sup> Английская версия данного отчета является единственным официальным документом. Неофициальные переводы доступны на кыргызском и русском языках.

избирательных прав и аккредитации средств массовой информации. Одновременное применение законов о проведении выборов и референдумов выявило пробелы и неясности, которые нуждаются в дополнительном урегулировании.

Выборы и референдум были в целом хорошо организованы трехуровневой избирательной администрацией. Центральная комиссия по выборам и референдумам (ЦИК) осуществляла свою деятельность главным образом прозрачно и регулировала различные области избирательного процесса. ЦИК обеспечила избирателей всесторонней информацией о процедурных аспектах выборов и референдума и продолжила прилагать усилия, направленные на содействие участию избирателей с ограниченными возможностями в процессе голосования. Большинство собеседников ОМНВ БДИПЧ положительно оценили работу нижестоящих избирательных комиссий; однако предвзятость, проявленная ЦИК при разрешении избирательных споров, по-прежнему вызывает озабоченность. Женщины были хорошо представлены в избирательных комиссиях.

В списки избирателей было включено около 3,5 миллионов избирателей, и около 450 000 избирателей, не прошедших биометрическую регистрацию, были лишены возможности принять участие в голосовании. Имевшаяся у избирателей ранее возможность временно изменить свое место голосования была упразднена с целью предотвращения подкупа голосов. Это создало препятствия в реализации права голоса для тех, кто не мог попасть на избирательные участки по месту своей регистрации в день выборов, а также для около 300 000 избирателей, в регистрационных данных которых были обнаружены несоответствия. ЦИК разрешила некоторым категориям граждан, работающим на избирательных участках, но не являющихся наблюдателями, голосовать по месту работы, независимо от адреса регистрации. Сплошное лишение права голоса заключенных и лиц, признанных недееспособными, противоречит международным стандартам.

В инклюзивном, в целом, процессе ЦИК зарегистрировала 18 кандидатов в президенты, в том числе 1 женщину, и 15 агитационных групп для референдума. Несколько кандидатов жаловались на сокращение сроков сбора подписей и занимающую длительное время процедуру регистрации. Проверка подписей была прозрачной и последовательной.

В плане видимости, масштаба и географического охвата предвыборная кампания характеризовалась явным доминированием Садыра Жапарова. Агитационные кампании по выборам и референдуму проводились одновременно, и г-н Жапаров был единственным кандидатом, который поддержал форму президентского правления, что сразу придало весу данному варианту выбора. Другие кандидаты в основном тоже имели возможность свободно агитировать, но им не хватало ресурсов для проведения кампаний общенационального охвата. На протяжении всего процесса высказывались заслуживающие доверия обвинения в злоупотреблении административным ресурсом, что выражалось, в том числе, в целенаправленном присутствии государственных служащих на митингах и давлении государственных чиновников на избирателей. Также ощущалась озабоченность по поводу причастности к выборам организованных преступных групп. Женщины активно участвовали в кампании и составляли 30 процентов участников на наблюдаемых митингах. Тем не менее, вопросы гендерного равенства кампанией практически не затрагивались.

Законы о выборах и референдуме обеспечивают определенный уровень прозрачности в вопросах финансирования избирательных кампаний; однако некоторые аспекты остаются неурегулированными. В отношении расходов на проведение предвыборной кампании установлены разумные ограничения, в то время как ограничений на доходы кампании и расходы на проведение референдумов не существует. Данное обстоятельство позволило использовать непропорционально крупные финансовые суммы для одновременного

финансирования обеих кампаний. Хотя переводы средств на проведение избирательной кампании должны осуществляться через специальный банковский счет, ОМНВ БДИПЧ получала сведения о наличии неучтенных расходов. Положительной отметки заслуживает тот факт, что ЦИК опубликовала промежуточную и окончательную информацию о доходах и расходах кандидатов и агитационных групп. ЦИК проводит ограниченный аудит финансирования избирательной кампании.

Оживленная медиа-среда ограничивается небольшим рекламным рынком, который существенно влияет на финансовую устойчивость большинства изданий. Отсутствие тщательного расследования в отношении случаев физического и словесного нападения на журналистов создает атмосферу безнаказанности. Чрезмерно вольное толкование закона, запрещающего разжигание расовой или религиозной вражды, расплывчатое юридическое определение агитации и наличие гражданских дел с наложением непропорционально высоких санкций за клевету служат сдерживающим фактором для появления расследовательских, аналитических и критических репортажей и приводят к самоцензуре.

Подавляющее большинство связанных с выборами новостных выпусков, мониторинг которых провела ОМНВ БДИПЧ, было оплачено г-ном Жапаровым. После октябрьских протестов были заменены генеральные директора всех четырех общенациональных государственных телеканалов, и все эти каналы активно продвигали президентскую систему управления. Государственная телекомпания «КТРК» проявляла предвзятость в отношении других вариантов выбора, предлагаемых референдумом, а также в отношении некоторых кандидатов, чем еще больше ограничила возможность избирателей сделать осознанный выбор. Вопреки требованиям закона, свободное время было предоставлено кандидатам и агитационным группам только двумя из четырех национальных государственных вещательных компаний. Г-н Жапаров был единственным кандидатом, который не участвовал в национальных предвыборных теледебатах.

Представителей этнических меньшинств среди кандидатов не было, а в программах кандидатов вопросы, связанные с межэтническими отношениями, не занимали значимого места. Официальные обучающие материалы для избирателей и материалы избирательной кампании были опубликованы только на государственном (кыргызском) и официальном (русском) языках. Различные этнические меньшинства оставались недостаточно представленными в избирательной администрации. О зарегистрированных случаях неприязненных высказываний в адрес национальных меньшинств в вещательных, печатных или общественных СМИ не сообщалось.

В большинстве жалоб, поданных в ЦИК, говорилось о нарушении правил агитации. Значительная часть этих жалоб была перенаправлена правоохранительным органам, а некоторые – были рассмотрены рабочими группами ЦИК без проведения официальных слушаний на открытых заседаниях ЦИК. Это снизило прозрачность процесса разрешения избирательных споров и ухудшило эффективность средств правовой защиты. Селективный подход ЦИК к рассмотрению жалоб о нарушении правил агитации и непоследовательное применение закона, наблюдаемые во время заседаний, вызывают обеспокоенность по поводу беспристрастности Комиссии. Суды соблюдали надлежащую правовую процедуру и установленные законом сроки рассмотрения обращений. Тем не менее, несколько собеседников ОМНВ БДИПЧ выразили недоверие к способности судебной власти беспристрастно рассматривать избирательные споры, а том числе из-за предположений о наличии политического влияния на суды.

Избирательное законодательство обеспечивает возможность наблюдения за всеми стадиями выборов и референдума со стороны кандидатов, организаций гражданского общества,

агитационных групп и международных наблюдателей. Аккредитация наблюдателей и их доступ к избирательному процессу были инклюзивными. Несколько гражданских групп осуществляли долгосрочное и краткосрочное наблюдение за выборами и референдумом.

ММНВ не осуществляла систематического или всестороннего наблюдения за процедурами в день выборов. На ограниченном количестве избирательных участков, которые посетила Миссия, процесс голосования проходил упорядоченно и в целом был хорошо организован. Тем не менее, в некоторых случаях тайна голосования была скомпрометирована. В день выборов персонал избирательных участков не соблюдал меры защиты от распространения COVID-19 должным образом. Подсчет голосов проводился прозрачно и без задержек; однако были отмечены случаи непоследовательности при рассмотрении вопроса о действительности бюллетеней. В процессе подведения итогов результаты голосования на восьми избирательных участках в отношении выборов и на десяти избирательных участках в отношении референдума были признаны недействительными.

ЦИК опубликовала подробные предварительные результаты на своем вебсайте вскоре после окончания голосования, таким образом обеспечив прозрачность. Явка избирателей превысила 39 процентов, т.е. требование о пороговом значении в 30 процентов для признания референдума состоявшимся было соблюдено. Официальные результаты выборов и референдума были объявлены ЦИК 20 января, при этом двое членов ЦИК проголосовали против утверждения этих результатов, сославшись на нарушения, предшествующие выборам и референдуму.

В настоящем отчете приведены рекомендации, направленные на поддержку усилий по дальнейшему приведению выборов в Кыргызской Республике в соответствие с обязательствами перед ОБСЕ и другими международными обязательствами и стандартами демократических выборов. Приоритетные рекомендации касаются проведения и назначения даты референдумов, прозрачности процесса принятия решений ЦИК, лишения избирательных прав некоторых групп избирателей, улучшения прозрачности финансирования избирательной кампании, усиления освещения в СМИ агитационных кампаний по выборам и референдумам при полном соблюдении свободы СМИ и беспристрастного рассмотрения жалоб. БДИПЧ выражает свою готовность содействовать властям в урегулировании рекомендаций, содержащихся в настоящем и предыдущих отчетах.

## **II. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ**

По приглашению властей Кыргызской Республики Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) развернуло Ограниченную миссию для наблюдения за досрочными президентскими выборами, назначенными на 10 января 2021 года. Также, в ответ на последующее приглашение, датированное 15 декабря 2020 года, Ограниченная миссия по наблюдению за выборами (ОМНВ) провела наблюдение за референдумом – в той степени, в которой это было возможно с учетом формата референдума и имеющихся ресурсов. Миссию, сформированную 9 декабря, возглавил Тамáш Мезерич. В ее состав вошли 15 членов основной команды, базировавшихся в Бишкеке, и 22 долгосрочных наблюдателя, с 15 декабря командированных во все семь регионов страны и города Бишкек и Ош. В ОМНВ БДИПЧ вошли представители 19 стран-участниц ОБСЕ. Свою деятельность в Кыргызстане Миссия осуществляла до 23 января.

Для целей краткосрочного наблюдения за выборами совместными силами ОМНВ БДИПЧ и делегации от Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ) была сформирована

Международная миссия по наблюдению за выборами (ММНВ). Действующий председатель ОБСЕ назначил Петера Йуэл Йенсена специальным координатором и руководителем краткосрочных наблюдателей ОБСЕ. Каждый из институтов, участвующих в данной ММНВ, подтвердил свою приверженность Декларации принципов международного наблюдения за выборами от 2005 года. Всего в наблюдении за выборами и референдумом было задействовано 84 наблюдателя из 23 стран-участниц ОБСЕ, в том числе 40 наблюдателей от БДИПЧ и 44 наблюдателя от ПА ОБСЕ; 30 процентов членов ММНВ составляли женщины.

ОМНВ БДИПЧ оценивала соответствие процесса проведения выборов и референдума обязательствам перед ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству. В соответствии с методологией БДИПЧ для ограниченных миссий, ММНВ не осуществляла систематического и всестороннего наблюдения за процедурами в день выборов, но посетила некоторое количество избирательных участков по всей стране. Данный Заключительный отчет является продолжением Заявления о предварительных результатах и выводах, которое вышло в свет 11 января на пресс-конференции в Бишкеке.<sup>2</sup>

ОМНВ БДИПЧ выражает благодарность Центральной комиссии по выборам и референдумам (ЦИК) за приглашение и сотрудничество на протяжении всего процесса, а также Министерству иностранных дел за содействие. ОМНВ БДИПЧ также признательна представителям других национальных и местных учреждений, избирательной администрации, политическим партиям, кандидатам, СМИ, гражданскому обществу, Офису программ ОБСЕ в Бишкеке, а также международному сообществу за сотрудничество и обмен мнениями.

### III. ВВОДНАЯ ЧАСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

10 января 2021 года в стране состоялись досрочные президентские выборы и референдум по форме правления. Эти события проходили на фоне политического кризиса, развернувшегося после отмены результатов парламентских выборов, имевших место в октябре 2020 года. Публикация предварительных результатов голосования, указывающих на то, что в новом парламенте будут доминировать пропрезидентские партии, вызвала широкомасштабные протесты. Протестующие заявляли о фальсификации выборов и требовали отмены их результатов.

Протесты усиливались, становясь все более ожесточенными. В ответ на это ЦИК аннулировала результаты голосования 6 октября. Далее последовал период неопределенности, в течение которого бывший член парламента (депутат) Садыр Жапаров заявил о своем желании занять должность премьер-министра. Уходящий в отставку парламент, самостоятельно продливший свои полномочия, 14 октября утвердил Садыра Жапарова в этой должности.<sup>3</sup> 15 октября занимавший на тот момент пост президента Сооронбай Жээнбеков, срок полномочий которого истек в 2023 году, подал в отставку. Преемником президента должен был стать тогдашний спикер парламента Канатбек Исаев, который от должности отказался, заявив, что в случае вступления в должность не сможет баллотироваться на президентских выборах.<sup>4</sup> Таким образом, исполнение обязанностей президента, согласно Конституции, перешло к премьер-министру Жапарову, который впоследствии занял оба поста. 24 октября ЦИК объявила о досрочных президентских выборах.

<sup>2</sup> См. все предыдущие отчеты БДИПЧ по выборам в Кыргызской Республике по ссылке [здесь](#).

<sup>3</sup> С 2017 года г-н Жапаров отбывал 11-летний срок тюремного заключения, но был освобожден 5 октября, когда его сторонники штурмовали следственный изолятор.

<sup>4</sup> Согласно Конституции действующий президент не может баллотироваться в качестве кандидата.

Г-н Жапаров сформировал временное правительство, в которое вошли представители широкого политического спектра. За 28 дней своей службы в качестве исполняющего обязанности президента г-н Жапаров сменил ключевых сотрудников органов государственной безопасности, а также большое количество региональных чиновников по всей стране, в том числе руководителей всех семи регионов страны. В преддверии выборов 20 политиков и высокопоставленных чиновников были арестованы по обвинению в коррупции.

14 ноября г-н Жапаров ушел в отставку с должности исполняющего обязанности президента и приостановил свою службу на посту премьер-министра, с тем чтобы баллотироваться в качестве кандидата в президенты. Исполняющим обязанности президента стал новоисполненный спикер парламента Талант Мамытов.<sup>5</sup>

В этот период группа парламентариев, в соответствии с заявленными г-ном Жапаровым целями, предложила на рассмотрение проект новой конституции, включивший в себя широкомасштабные изменения, направленные на значительное усиление президентских полномочий. Референдум по внесению изменений в конституцию был объявлен на 17 ноября. Это предложение, однако, вызвало широкий протест среди гражданского общества и обеспокоенность международного сообщества.<sup>6</sup> В конечном итоге, референдум по проекту новой конституции был заменен референдумом, на котором избирателям предлагалось выбрать форму правления – президентскую или парламентскую, либо проголосовать против этих двух вариантов. Учитывая, что кандидат Жапаров был инициатором и главным сторонником президентской модели, между его президентской кампанией и референдумом возникла непосредственная связь.<sup>7</sup>

*Власти не должны проводить выборы и референдумы в один день, если референдум касается института, в отношении которого проводятся выборы.*

#### IV. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

Согласно Конституции, президент избирается прямым всеобщим голосованием на один шестилетний срок. Кандидат, набравший в первом туре более половины поданных голосов, объявляется избранным. Если ни один из кандидатов не набирает требуемого большинства голосов, между двумя лидирующими кандидатами проводится второй тур голосования. Приняв во внимание предыдущую рекомендацию БДИПЧ, закон установил временные рамки для проведения второго тура: второй тур должен состояться в течение 20 дней с момента объявления результатов первого тура. Для признания любого тура выборов состоявшимся не установлено каких-либо требований к явке избирателей. Для признания действительным референдума закон требует, чтобы в нем приняло участие не менее 30 процентов зарегистрированных избирателей.

<sup>5</sup> Г-н Жапаров так и не оформил документально свой уход с этих должностей, он лишь объявил о нем во время публичного выступления.

<sup>6</sup> Обеспокоенность была вызвана как самой сущностью вопроса, так процедурой: проект новой конституции предполагал существенное ослабление роли парламента в пользу усиления роли президента, а также вводил новый вид всенародного собрания («курултай»). В процедурном смысле, внесение настолько серьезных изменений уходящим в отставку парламентом, который сам же продлил свои полномочия, рассматривается как проблематичное явление Конституционной палатой Верховного суда. Аналогичное мнение выражено в Срочном экспертном заключении Венецианской комиссии Совета Европы в связи с переносом выборов по причине конституционной реформы (далее – [Срочное экспертное заключение](#)).

<sup>7</sup> [Пересмотренные руководящие принципы о проведении референдумов Венецианской комиссии Совета Европы от 2020 года](#) не рекомендуют проводить выборы и референдум в один и тот же день, если «референдум касается института, в отношении которого проводятся выборы».



Нормативно-правовая база, регулирующая проведение выборов и референдумов, включает в себя: Конституцию от 2010 года, Конституционный закон «О президентских и парламентских выборах» (Закон о выборах) от 2011 года, Закон «О референдуме» от 2016 года, Закон «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов» (далее Закон об избирательных комиссиях) от 2011 года и другие акты законодательства.<sup>8</sup> Кыргызстан является участником основных международных договоров, касающихся проведения демократических выборов.<sup>9</sup>

С момента последних президентских выборов избирательное законодательство изменялось несколько раз. Большинство поправок соответствовали предыдущим рекомендациям БДИПЧ и улучшили качество регулирования процессов организации выборов, гражданского наблюдения, участия в выборах лиц с ограниченными возможностями, участия в кампании добровольцев, прав наблюдателей, разрешения споров, связанных с выборами, и санкций за нарушения на выборах.<sup>10</sup> Изменения, внесенные в 2020 году, упразднили возможность временного изменения адреса голосования для избирателей, проживающих на территории страны, и снизили порог для возврата избирательного залога, внесенного кандидатами. Тем не менее, некоторые давние рекомендации БДИПЧ остаются невыполненными, в том числе те, которые касаются избирательных прав и аккредитации средств массовой информации.

Закон «О референдуме» регулирует основные аспекты проведения референдумов. Однако этот закон дает расплывчатое определение понятию агитационной кампании, недостаточно четко устанавливает сроки предоставления бесплатного эфирного времени агитационным группам и условия финансирования агитационной кампании. Одновременное применение Закона «О референдуме» и Закона о выборах обнаружило пробелы и неясности, которые нуждаются в дальнейшем уточнении (см. разделы «Средства массовой информации» и «Финансирование избирательных кампаний»). Хотя ЦИК пыталась урегулировать некоторые имеющиеся недостатки путем издания собственных постановлений, ее толкование закона не всегда способствовало осуществлению действий участвующими сторонами.<sup>11</sup>

22 октября уходящий парламент принял закон об отсрочке проведения повторных парламентских выборов.<sup>12</sup> Отсрочка объяснялась, в том числе, четкой целью провести конституционную реформу.<sup>13</sup> Хотя Конституционная палата Верховного суда (далее Конституционная палата) поддержала данный закон, она подвергла критике продолжительность отсрочки и отметила отсутствие у парламента с истекшим сроком

<sup>8</sup> Сюда входят также Закон «О политических партиях», Закон «О мирных собраниях», Уголовный кодекс, Кодекс о нарушениях и Кодекс о проступках.

<sup>9</sup> Сюда относятся [Международный пакт о гражданских и политических правах](#) от 1966 года (МПГПП), [Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](#) от 1979 года и ее факультативный протокол, [Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств](#) от 2002 года, [Конвенция ООН против коррупции](#) (UNCAC) от 2003 года, а также [Конвенция о правах инвалидов](#) (CRPD) от 2006 года.

<sup>10</sup> Важно отметить, что изменения в законодательство, внесенные в 2017 и 2019 гг., ввели понятие злоупотребления административным ресурсом и определили санкции за такое злоупотребление и подкуп избирателей.

<sup>11</sup> ЦИК выпустила инструкции, предоставляющие некоторым группам избирателей возможность голосовать на избирательных участках, на которых они работают (см. раздел «Регистрация избирателей»). Однако, ЦИК ограничила время СМИ, отсчитав количество часов с момента их распределения, а не с момента назначения референдума (см. раздел «Средства массовой информации»).

<sup>12</sup> 24 октября Административный суд аннулировал решение ЦИК от 21 октября о проведении повторных выборов.

<sup>13</sup> В [Срочном экспертном заключении](#) Венецианской комиссии Совета Европы от 2020 года сказано: «В отношении действительной цели отсрочки, [...] уходящий парламент *в период пророгации* в принципе не обладает достаточной демократической легитимностью для внесения изменений в конституцию».

полномочий мандата на проведение конституционной реформы.<sup>14</sup> Несмотря на заключение Конституционной палаты и критику со стороны гражданского общества, 10 декабря парламент назначил референдум по форме правления, что является нарушением установленных Конституцией процедур законотворчества и пренебрежением общественным мнением.<sup>15</sup> Назначение референдума было опротестовано в Конституционной палате, которая отклонила протест как неприемлемый, указав, что права заявителя не были нарушены, поскольку необходимость в общественных обсуждениях не может «препятствовать оперативному проявлению законодательной власти». Такая аргументация противоречит праву граждан участвовать в обсуждении законодательства.<sup>16</sup>

*Назначение референдума, как и любое другое законодательное действие, должно соответствовать требованиям верховенства права, в том числе в плане установления временных рамок. В частности, подобное решение должно приниматься только после завершения всеобъемлющего и консультативного процесса.*

Согласно Закону о референдуме решение, принятое на референдуме, является обязательным для исполнения.<sup>17</sup> Однако характер вопроса, вынесенного на референдум, был таков, что не мог привести к автоматическому изменению конституции. Таким образом, конституционные последствия этого референдума остаются неясными.<sup>18</sup> В то время как референдум предлагал избирателям сделать выбор между президентской и парламентской формами правления, совет, сформированный исполняющим обязанности президента Мамытовым в целях разработки проекта новой конституции, проинформировал ОМНВ БДИПЧ, что уже разработал проект конституции, предусматривающий президентскую форму правления.

*Закон о референдуме должен четко определять виды предложений, которые могут быть вынесены на референдум, и соответствующие последствия решений, принятых на референдумах, с тем чтобы предоставить избирателям возможность сделать информированный выбор и обеспечить правовую определенность результатов референдума. Предложения, вынесенные на обязательное голосование, должны быть способны к однозначному осуществлению.*

---

<sup>14</sup> Конституционная палата заявила, что перенос на восемь месяцев «является чрезмерным и неоправданным объективными причинами». Она также отметила, что в период пролонгации парламент обязан «руководствоваться в своей деятельности принципом разумной сдержанности». В экспертном заключении сказано, что уходящий парламент не должен «утверждать чрезвычайные меры, в том числе конституционные реформы».

<sup>15</sup> Первое чтение закона о назначении референдума прошло 9 декабря; второе и третье слушания имели место 10 декабря, после чего, 11 декабря 2020 года закон вступил в силу. Парламентский регламент предусматривает перерывы между слушаниями длительностью не менее 10 дней, при этом парламентарии должны получать законопроекты не менее чем за 3 дня до парламентских слушаний. Параграф 5.3 [Копенгагенского документа ОБСЕ](#) от 1990 года обязывает государства-участники ОБСЕ «соблюдать конституцию и действовать в соответствии с законом». В Экспертном заключении Венецианской комиссии говорится, что «несоблюдение закона и установленной процедуры принятия законов само по себе наносит ущерб принципу верховенству закона, поскольку подрывает ожидания прозрачности и доступности законотворческого процесса».

<sup>16</sup> Согласно Статье 52 Конституции, граждане имеют право участвовать в обсуждении законодательных актов.

<sup>17</sup> В законе говорится, что такие решения не требуют дополнительного утверждения.

<sup>18</sup> Параграф I.3.1.c [Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов](#) Венецианской комиссии от 2007 года гласит, что «участники референдума должны быть информированы о характере референдума и вытекающих из этого процессуальных последствиях».

## V. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ

Организацию выборов и референдума осуществляли ЦИК, 54 территориальных избирательных комиссии (ТИК) и 2,474 участковых избирательных комиссии (УИК), 48 из которых были созданы за рубежом. Все члены избирательных комиссий назначаются сроком на пять лет. По словам собеседников ОМНВ БДИПЧ, одновременное проведение выборов и референдума в сокращенные сроки создало дополнительные трудности при подготовке избирательных процессов в условиях пандемии COVID-19.<sup>19</sup> В отношении гендерного состава избирательной администрации следует отметить, что женщины составляли около половины членов ТИК, при этом в составе ЦИК лишь четыре женщины, включая председателя.

ЦИК – постоянно действующий коллегиальный орган, ответственный за организацию выборов и референдумов. Члены ЦИК назначаются парламентом по представлению президента, парламентского большинства и оппозиции, которые выдвигают по четыре члена каждый. Большинство действующих членов ЦИК было назначено в июне 2016 года, а двое были заменены недавно.<sup>20</sup>

ЦИК регулярно проводила открытые заседания, на которых присутствовали СМИ, наблюдатели и представители кандидатов. Эти заседания транслировались в прямом эфире.<sup>21</sup> Зачастую информация о времени проведения заседаний размещалась на вебсайте ЦИК незадолго до их начала, и из-за недостаточности времени не все желающие могли на них присутствовать. Большую часть своих решений ЦИК публиковала на вебсайте в течение 24 часов, как и предписано законом; но некоторые решения по полученным жалобам были опубликованы с существенной задержкой.<sup>22</sup> По наблюдениям ОМНВ БДИПЧ, решения по техническим вопросам принимались практически единогласно, но при рассмотрении жалоб и других обращений, связанных с нарушением избирательного законодательства, ЦИК часто демонстрировала предвзятое отношение в пользу отдельных кандидатов.<sup>23</sup> Некоторые собеседники ОМНВ БДИПЧ также подвергали сомнению беспристрастность ЦИК, ссылаясь на недостаточную независимость ЦИК от властей.<sup>24</sup>

Действия рабочих групп, созданных ЦИК для осуществления предварительного обзора полученных обращений и урегулирования различных аспектов процесса, внесли вклад в инклюзивность и способствовали работе ЦИК. Хотя решения рабочих групп имеют рекомендательный характер, иногда такие группы разбирали дела, связанные с нарушением правил агитации или финансовыми вопросами, без того чтобы далее передать их на рассмотрение ЦИК (см. раздел «Жалобы и обращения в суд»). Подобная практика вызывает сомнения в прозрачности и коллегиальности ЦИК.

<sup>19</sup> Согласно Статье 48.2 Закона «О выборах» сроки проведения досрочных выборов сокращены на четверть.

<sup>20</sup> Один из членов ЦИК уволился в сентябре в связи с тем, что баллотировался в депутаты на парламентских выборах 2020 года. Еще один член ЦИК уволился в октябре, после того как подверг ЦИК жесткой критике за отсутствие реакции на нарушения законодательства и мошенничество.

<sup>21</sup> ЦИК провела 3 жеребьевки: 14 декабря, когда бесплатное эфирное время и печатное пространство распределялись между кандидатами; 19 декабря, когда устанавливался порядок расположения кандидатов в бюллетене для голосования; и 28 декабря, когда бесплатное эфирное время распределялось между агитационными группами. Ни одно из этих мероприятий не транслировалось в прямом эфире.

<sup>22</sup> Например, 4 декабря ЦИК рассмотрела, по меньшей мере, семь жалоб. Но соответствующие решения были опубликованы на вебсайте ЦИК только через десять дней после того, как они были приняты.

<sup>23</sup> Согласно Статье 12.3 Закона «О выборах» избирательные комиссии должны действовать беспристрастно.

<sup>24</sup> Параграф 20 [Замечания общего порядка №25](#) Комитета ООН по правам человека от 1996 года к МПГПП гласит: «Следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам». Раздел II.3.1.b [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов](#) Венецианской комиссии от 2002 года требует, чтобы независимые и беспристрастные избирательные комиссии были созданы на всех уровнях.

*Решения, затрагивающие права и обязанности участников выборов, включая толкование закона и разрешение жалоб, должны приниматься ЦИК на открытых заседаниях. Как уже рекомендовалось ранее, все решения ЦИК должны своевременно публиковаться.*

ТИК ответственны за формирование УИК и подсчет результатов выборов в пределах соответствующих территорий, в то время как УИК организуют голосование и определяют результаты голосования на уровне избирательных участков. ТИК формируют ЦИК, и в их составе должно быть не менее 11 членов. ТИК формируют соответствующие УИК, при этом минимальное количество членов в УИК зависит от размера электората участка. Половина членов каждой комиссии назначается политическими партиями, а вторая половина – органами местного самоуправления. По наблюдениям ОМНВ БДИПЧ и территориальные комиссии, и те несколько участковых комиссий, которые посетила Миссия, получили достаточную логистическую поддержку от местных органов власти. Кроме обучающих сессий, членам ТИК и УИК были предоставлены видео-уроки, охватывающие все стадии деятельности комиссий. В целом, ОМНВ БДИПЧ положительно оценила работу комиссий нижнего уровня.

ЦИК также провела серию обучающих сессий для правоохранительных органов о том, как реагировать и расследовать нарушения правил агитации, в частности, такие как подкуп избирателей и злоупотребление административным ресурсом. Также, для представителей кандидатов, ЦИК провела тренинги по правилам проведения избирательной кампании и финансовой отчетности.

Собеседники ОМНВ БДИПЧ высоко оценили ЦИК за ее постоянные усилия по содействию участию избирателей с ограниченными возможностями в избирательном процессе. УИК в сотрудничестве с местными властями разработали дорожную карту по улучшению доступности избирательного процесса, в том числе путем обеспечения пандусами, транспортом, увеличительными лупами и бюллетенями, набранными шрифтом Брайля, а также посредством привлечения волонтеров. По данным ЦИК, количество избирательных участков, оснащенных пандусами, увеличилось до 83 процентов. Лица с ограниченными возможностями были задействованы в качестве операторов телефонной связи на горячей линии ЦИК по информированию избирателей.

ЦИК подготовила информационные ролики для избирателей на кыргызском и русском языках, которые транслировались на государственных телеканалах. Основное внимание в роликах уделялось важности участия в выборах и референдуме, регистрации избирателей, информации о кандидатах, участию в голосовании молодежи и избирателей, находящихся за рубежом, а также процедурам в день выборов. Стоит с удовлетворением отметить, что некоторые из этих телевизионных роликов сопровождались сурдопереводом.

Помимо перечисленного выше, комплексной информационной кампании для избирателей, разъясняющей значение вариантов в бюллетенях референдума, не проводилось. У избирателей практически не было нейтральной информации по этому поводу.<sup>25</sup> Закон о референдуме не обязывает власти предоставлять значимую и нейтральную информацию о предложениях, вынесенных на референдум.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Параграф 11 Замечания общего порядка №25 Комитета ООН по правам человека от 1996 года к МПГПП гласит: «Необходимо проводить кампании по информированию и регистрации избирателей, с тем чтобы обеспечить эффективное осуществление прав той частью населения, которая лишена соответствующей информации».

<sup>26</sup> Статья 2.2 МПГПП обязывает каждое участвующее в Пакте государство «принять необходимые законы или другие меры, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте».

*Следует рассмотреть вопрос о включении в Закон о референдуме четкого обязательства властей предоставлять содержательную и сбалансированную информацию о предложениях, вынесенных на референдум.*

## VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Правом голоса обладают все граждане Кыргызской Республики, которые ко дню выборов достигли 18-летнего возраста, за исключением лиц, признанных недееспособными по решению суда, и лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, независимо от тяжести совершенного ими преступления. Оба ограничения противоречат международным стандартам и обязательствам.<sup>27</sup>

*Следует отменить несоразмерные ограничения избирательных прав в отношении лиц, отбывающих тюремное заключение, и ограничения, основанные на инвалидности.*

Регистрация избирателей осуществляется пассивным образом. Для того чтобы быть включенными в список избирателей, граждане, обладающие правом голоса, должны пройти обязательную биометрическую регистрацию. Согласно данным Государственной регистрационной службы (ГРС), около 450 000 граждан не прошли биометрическую регистрацию и, соответственно, были лишены возможности реализовать свои избирательные права.<sup>28</sup> Для проведения выборов и референдума из Единого государственного реестра населения были выгружены два идентичных списка избирателей. Далее ЦИК проверяла и обновляла эти списки. Окончательный список избирателей включал в себя 3 563 574 избирателя, 52 процента из которых составляли женщины. За рубежом было зарегистрировано 49 479 избирателей.<sup>29</sup>

*Властям следует продолжать всесторонние усилия по поощрению и облегчению биометрической регистрации всех граждан, имеющих право голоса, особенно тех, кто проживает за рубежом.*

Избиратели прикреплены к избирательным участкам по месту их постоянного проживания. Согласно внесенным в 2020 году в Закон «О выборах» изменениям, граждане, проживающие на территории страны, больше не имеют возможности на время изменить свой адрес, чтобы проголосовать на участке по месту своего нынешнего пребывания. Хотя многие собеседники ОМНВ БДИПЧ положительно отметили данное изменение за его вклад в снижение распространения схем подкупа избирателей, которые, как предполагается, широко использовались во время парламентских выборов 2020 года, в конечном итоге, данная

<sup>27</sup> Параграф 48 [Замечания общего порядка №1 к Статье 12 Конвенции о правах инвалидов](#) гласит, что «способность лица принимать решения не может служить основанием для исключения инвалидов из процесса реализации их [...] права голосовать [и] права выдвигать свою кандидатуру на выборах». См. также Статью 29 Конвенции о правах инвалидов ([CRPD](#)). Параграф 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ предусматривает, что государства-участники «гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право», а параграф 24 требует, чтобы ограничения прав и свобод должны быть «строго увязаны с целью применяемого закона». Параграф 14 Замечания общего порядка №25 Комитета ООН по правам человека от 1996 года к МПГПП гласит, что причины для лишения граждан права голоса должны быть «объективными и обоснованными».

<sup>28</sup> Биометрические данные (оцифрованные отпечатки пальцев, фотография и подпись) используются для аутентификации избирателей в день выборов.

<sup>29</sup> Общее количество избирателей выросло на 1 процент по сравнению с парламентскими выборами 2020 года и приблизительно на 18 процентов по сравнению с президентскими выборами 2017 года. ЦИК объяснила данное увеличение естественным приростом населения и постоянной работой над улучшением списков избирателей.

поправка препятствовала избирателям, пребывающим вне своего постоянного места жительства, в том числе наблюдателям, реализовать право голоса.

Согласно информации ГРС, между базой данных Государственного центра национальных паспортов и базой данных регистрационного учета граждан по месту проживания имеются несоответствия, возникшие в результате недостаточно качественной синхронизации данных и затрагивающие около 300 000 избирателей.<sup>30</sup> Сложности, вызванные данным обстоятельством, могли помешать некоторым избирателям осуществить свое право голоса в день выборов. Для того чтобы быть включенным в списки избирателей по адресу регистрации, избирателям разрешалось до 29 декабря подавать запросы о внесении исправлений. По наблюдениям ОМНВ БДИПЧ, УИК не всегда последовательно применяли инструкции ЦИК, касающиеся обработки таких запросов.<sup>31</sup>

*Чтобы избежать несоответствий, Государственной регистрационной службе следует гармонизировать соответствующие регистрационные базы данных. Рекомендуется рассмотреть возможность проведения масштабных мероприятий по повышению осведомленности, чтобы стимулировать своевременный обмен гражданами старых удостоверений личности на новые.*

После внесения изменений в постановление ЦИК члены избирательных комиссий, дежурные в день выборов сотрудники полиции, операторы оборудования биометрической идентификации избирателей, медицинские работники и другие лица, назначенные на избирательные участки, были включены в соответствующие списки избирателей на основании приказов руководителей своих организаций и могли проголосовать независимо от адреса регистрации.<sup>32</sup> В целом собеседники ОМНВ БДИПЧ выразили доверие к действующей системе регистрации избирателей.

20 января на своем вебсайте ЦИК опубликовала списки граждан, принявших участие в голосовании. Также списки проголосовавших были размещены на всех избирательных участках, при этом они включали в себя такую информацию, как дата рождения избирателей, что вызывает вопросы о защите персональных данных.<sup>33</sup> Хотя практика, внедренная поправками от 2017 года к Закону о выборах, направлена на повышение надежности

<sup>30</sup> Примерно 270 000 из них имели старые паспорта (образца 2004 года) и оставались прикрепленными к избирательным участкам в соответствии с указанными в паспортах старыми адресами, независимо от актуального постоянного места жительства. Аналогичным образом, около 30 000 избирателей, имеющих более новые паспорта образца 2017 года, также остались прикрепленными к избирательным участкам по старым адресам, если только они не обратились с запросом об обновлении своих биометрических паспортов. Данное заявление было сделано Председателем ЦИК 23 декабря.

<sup>31</sup> Например, УИК в Бишкеке не приняла заявление избирателя о внесении изменений, а вместо этого посоветовала избирателю обратиться в ГРС и обменять старый паспорт на новый. Другой избиратель получил аналогичную рекомендацию в ответ на звонок на горячую линию ЦИК. Также, УИК в Бишкеке не приняла заявку избирателя на внесение изменений из-за временного сбоя в работе базы данных регистрационного учета граждан по месту проживания, в то время как другая УИК приняла подобный же запрос в условиях отсутствия доступа к базе данных.

<sup>32</sup> Исключения не коснулись наблюдателей.

<sup>33</sup> Закон о выборах гласит, что опубликованные предварительные и окончательные списки избирателей не должны содержать информацию о датах рождения и адресах избирателей. Однако закон не конкретизирует, какая конфиденциальная информация может быть включена в списки граждан, принявших участие в голосовании.



избирательного процесса, она не соответствует передовой международной практике.<sup>34</sup>

*Следует рассмотреть возможность предоставления право всем избирателям на временное изменение избирательного адреса при условии наличия на это уважительного обоснования и одновременно ограничить количество запросов, которые могут быть поданы одним избирателем. Опубликования списков проголосовавших избирателей следует избегать.*

## VII. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

В качестве кандидатов могут выступать граждане в возрасте от 35 до 70 лет, обладающие правом голоса, прожившие в стране в целом более 15 лет и владеющие государственным языком. Лица с непогашенной уголовной судимостью, независимо от тяжести совершенного ими преступления, баллотироваться на пост президента не могут,<sup>35</sup> что противоречит параграфу 24 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года.<sup>36</sup> Также не могут быть избранными граждане, имеющие, помимо кыргызского, гражданство другой страны. БДИПЧ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали пересмотреть данные ограничения.<sup>37</sup>

Кандидаты могут выдвигаться самостоятельно или от политических партий. Изначально в ЦИК были представлены документы 65 номинантов. ЦИК подтвердила, что документы 50 из них соответствовали законодательным требованиям.<sup>38</sup> Для регистрации в качестве кандидатов номинанты должны предоставить подписные листы с подписями по меньшей мере 30 000 избирателей<sup>39</sup>, сформировать избирательный фонд и внести избирательный залог в размере одного миллиона сомов (около 10 000 евро).<sup>40</sup> В соответствии с предыдущей рекомендацией БДИПЧ подписные листы в настоящее время подвергаются проверке только до того момента, когда будет достигнуто необходимое количество действительных подписей.

Регистрация кандидатов в целом была инклюзивной. К установленному законом сроку 20 номинантов представили свои регистрационные документы, включая подписные листы с

<sup>34</sup> [Интерпретационная декларация №840/2016](#) к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии от 2002 года рекомендует «избегать опубликования списков избирателей, принявших участие в выборах». См. также Статью 3 [Руководства по регулированию компьютеризированных файлов персональных данных](#) Генеральной Ассамблеи ООН от 1990 года.

<sup>35</sup> В октябре 2020 года Верховный суд отменил вынесенные ранее обвинительные приговоры в отношении Курсана Асанова, Садыра Жапарова и Равшана Жээнбекова.

<sup>36</sup> Параграф 15 Замечания общего порядка №25 Комитета ООН по правам человека от 1996 года к МПГПП гласит следующее: «Любые ограничения в отношении права быть избранным, например, в связи с достижением минимального возраста, должны основываться на объективных и обоснованных критериях. В отношении лиц, на которых не распространяется вышеупомянутое ограничение, не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования».

<sup>37</sup> [Совместное заключение БДИПЧ и Венецианской комиссии от 2020 года](#) об изменениях и дополнениях к некоторым актам законодательства, касающихся санкций за нарушение избирательного законодательства, рекомендовало «уделить должное внимание сокращению до минимума и, в конечном итоге, отмене ограничений на занятие государственных должностей для граждан с двойным гражданством».

<sup>38</sup> Трем номинантам было отказано в регистрации в связи с непогашенными судимостями, еще девять номинантов не представили свидетельств о прохождении государственной экспертизы на владение государственным языком, и еще трое отозвали свои кандидатуры. Среди 65 потенциальных кандидатов было лишь восемь женщин, и только одна из них была выдвинута от политической партии.

<sup>39</sup> Кандидатам разрешалось представлять подписные листы с подписями от 30 000 до 60 000 правомочных избирателей. Избирателям разрешается отдавать свою подпись в поддержку более чем одного кандидата.

<sup>40</sup> Избирательные залоги были возвращены семи кандидатам, получившим не менее 1 процента поданных голосов. Курс евро (EUR) по отношению к кыргызскому сому (KGS) составляет приблизительно 1:100.

требуемым количеством подписей и подтверждения об оплате избирательного залога.<sup>41</sup> После проверки подписных листов ЦИК отказала в регистрации двум кандидатам по причине недостаточного количества действительных подписей.<sup>42</sup> ЦИК зарегистрировала 18 кандидатов, в том числе 1 женщину. Два члена ЦИК выразили несогласие с регистрацией кандидата Жапарова в связи с недостаточностью доказательств его увольнения с должности исполняющего обязанности президента.<sup>43</sup> Процесс проверки подписных листов был открыт для представителей кандидатов, гражданских наблюдателей и СМИ, что внесло свой вклад в повышение прозрачности.

Тем не менее, сжатые сроки подготовки документов для досрочных выборов и действующие процедурные требования оказались обременительными для нескольких кандидатов. Семь номинантов подали в ЦИК обращения, выражавшие озабоченность в связи с сокращением сроков на сбор подписей.<sup>44</sup> Потенциальные кандидаты имели право начать сбор подписей только после создания избирательного фонда и оплаты за изготовление подписных листов. ЦИК выдала разрешительные сертификаты в течение 4-9 дней после представления номинантами необходимых документов, что еще более сократило период сбора подписей.

Граждане имеют право формировать агитационные группы в поддержку или против вопросов, вынесенных на референдум, и законодательство не устанавливает каких-либо специфических сроков в этом отношении. ЦИК зарегистрировала 15 агитационных групп.<sup>45</sup> Никто из собеседников ОМНВ БДИПЧ не поднимал тему об инклюзивности процесса регистрации.

## VIII. ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

Агитационная кампания к референдуму стартовала 11 декабря, а агитационная кампания к выборам – 15 декабря. Обе кампании завершились 9 января, за 24 часа до открытия избирательных участков. Агитация проходила спокойно, сдержанно, с доминированием одного кандидата. В основном, кампания была сосредоточена на общих моментах, таких как личность и биография кандидатов. Также уделялось внимание намерениям кандидатов, например, борьбе с коррупцией и бедностью. Во время предвыборных выступлений в своих обращениях, адресованных конкретной аудитории, кандидаты часто обещали урегулировать различные проблемы местного характера, такие как ремонт конкретных местных зданий или инфраструктуры. Женщины принимали активное участие в кампании и составляли около 30 процентов участников мероприятий, наблюдаемых Миссией.<sup>46</sup> При этом вопросы гендерного равенства в тематике кампании практически не фигурировали.

Среда, в которой проходила предвыборная агитация, в плане видимости, охвата и географического масштаба характеризовалась доминированием г-на Жапарова. Только его плакаты и рекламные щиты были широко заметны по всей стране, и только его кампания

<sup>41</sup> Восемнадцать номинантов отзывали свои заявления о намерении баллотироваться, а двенадцать номинантов не смогли представить необходимое количество подписей.

<sup>42</sup> В одном случае из представленных 30 106 подписей 902 подписи были признаны недействительными. В другом случае, по причине нарушения правил финансовой отчетности при изготовлении подписных листов, недействительными были признаны все подписные листы. Данное решение ЦИК было обжаловано, но безуспешно.

<sup>43</sup> См. [Решение ЦИК №463](#) от 12 декабря 2020 года.

<sup>44</sup> ЦИК не нашла законных оснований для продления периода сбора подписей (см. [здесь](#)).

<sup>45</sup> Восемь агитационных групп зарегистрировались «за» и одна группа «против» президентской формы правления. Три группы зарегистрировались «за» и одна «против» парламентской формы правления. Две группы зарегистрировались «против обеих форм правления».

<sup>46</sup> ОМНВ БДИПЧ осуществляла наблюдение за 36 агитационными мероприятиями.



получила поддержку в виде общенациональной сети агитационных пунктов. Мероприятия г-на Жапарова прошли во всех регионах, на них присутствовали тысячи участников, в том числе большое количество местных высокопоставленных лиц и государственных служащих. ОМНВ БДИПЧ наблюдала всестороннюю подворовую агитацию только со стороны г-на Жапарова.

Хотя, по большей части, и другие кандидаты имели возможность свободно агитировать, в их распоряжении не было разветвленной сети агитационных пунктов, их плакаты и рекламные щиты не были столь заметными. В основном такая ситуация сложилась из-за ограниченности в ресурсах. Мероприятия этих кандидатов проводились от случая к случаю, не имели общенационального масштаба и в большинстве случаев собирали от нескольких десятков до нескольких сотен участников. Некоторые кандидаты вообще не проводили агитацию за пределами столицы.<sup>47</sup> Позже в ходе кампании несколько кандидатов скоординировали свои послания таким образом, чтобы позиционировать г-на Жапарова незаконным кандидатом, ставя под сомнение отмену его уголовной судимости и утверждая, что *де-факто* он никогда не отказывался от полномочий и ресурсов президентского кресла.<sup>48</sup>

Доминирование г-на Жапарова распространялось, в том числе, на традиционные и социальные СМИ, что сделало его кампанию еще более заметной. ОМНВ БДИПЧ получила достоверные отчеты о синхронизированной агитации в его поддержку в социальных сетях и наблюдала скоординированные персонализированные атаки на лиц, его критикующих.<sup>49</sup>

От многих собеседников ОМНВ БДИПЧ прозвучали заявления о предполагаемом злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательного процесса. Чаще всего упоминалось о неравном доступе кандидатов к помещениям, предоставляемым центральными и местными органами государственной власти. Часто собеседники называли причины отказа местных властей в доступе к помещениям необоснованными, но при этом люди отказывались раскрывать какие-либо подробности из страха возмездия.<sup>50</sup> Собеседники ОМНВ БДИПЧ также отмечали целенаправленное присутствие государственных служащих на предвыборных митингах г-на Жапарова.<sup>51</sup> На протяжении всего избирательного процесса на местные власти, агитационных сотрудников других кандидатов и на отдельных избирателей оказывалось давление; наблюдалась общая озабоченность по поводу влияния организованной

---

<sup>47</sup> Кандидат Клара Сооронкулова заявила, что не проводила агитацию за пределами столицы из-за ощущения угрозы, исходящей от сторонников Садыра Жапарова, а кандидат Равшан Жээнбеков не мог покинуть Бишкек из-за решения суда по открытому против него уголовному делу.

<sup>48</sup> 29 декабря кандидаты Иманалиев, Исаев, Мадумаров и Сооронкулова подали совместный иск в Бишкекский административный суд, опротестовывающий решение ЦИК о регистрации Садыра Жапарова в качестве кандидата. В своем иске кандидаты заявляли о злоупотреблении такими ресурсами, как официальная президентская резиденция, транспортные средства, обеспечение президентской охраны, а также о фактическом осуществлении г-ном Жапаровым президентских полномочий. Иск был отклонен 2 января по той причине, что он был подан после истечения сроков подачи жалоб в отношении регистрации кандидатов.

<sup>49</sup> Согласно отчетам, Facebook удали несколько сотен фейковых аккаунтов, созданных с целью манипуляции общественным мнением в ходе выборов (см. [ссылку](#)).

<sup>50</sup> Раздел II.V.1.2 [Совместных руководящих принципов БДИПЧ и Венецианской комиссии по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса](#) от 2016 года гласит: «Если в целях кампании разрешено использовать общественные здания и иные объекты, то нормативные акты должны обеспечивать равные возможности и предусматривать четкие процедуры для справедливого распределения таких ресурсов среди партий и кандидатов».

<sup>51</sup> К примеру, собеседники ОМНВ БДИПЧ сообщили о том, в поселке Узген (Ошская область) глава местного сельского совета приказал учителям присутствовать на предвыборном мероприятии кандидата Жапарова. В поселке Балыкчи (Иссык-кульская область) в аналогичном мероприятии были вынуждены принять участие более 150 сотрудников правоохранительных органов.

преступности на выборы.<sup>52</sup> Любая практика, демонстрирующая незаконность участия кандидата в избирательном процессе или наличие предпочтений в отношении кандидата, нарушает принцип нейтралитета государственных должностных лиц.<sup>53</sup>

*Власти должны сохранять нейтралитет и гарантировать равные условия для всех участников на протяжении всего избирательного процесса в соответствии с передовой практикой. В этой связи для поощрения беспристрастности следует продолжать подготовку должностных лиц государственных и других общественных учреждений, участвующих в выборах.*

Агитационные кампании по референдуму и выборам осуществлялись в тандеме. 15 агитационных групп по референдуму получили для своих выступлений бесплатное эфирное время на телевидении, но помимо этого им не удалось добиться какой-либо существенной общественной узнаваемости.<sup>54</sup> Кандидат Жапаров заявил о своей приверженности президентской форме правления, и впоследствии именно этот момент стал самым заметным в агитационной кампании по референдуму. Все остальные кандидаты выступали за парламентскую форму правления, за вариант «против обеих форм» или призывали к бойкотированию референдума. Аналогично их бледным предвыборным кампаниям, эти призывы в отношении референдума не привлекли широкого общественного внимания.

В целом, кампаниям не хватало подлинных общественных дискуссий на тему конкретных политических программ, предложенных на выборах, как не хватало и подлинных дебатов по поводу значения и последствий альтернативных вариантов, вынесенных на референдум. Многие собеседники ОМНВ БДИПЧ отмечали, что три варианта, предложенных для голосования на референдуме, и их последствия были малопонятными для электората, а внесение далеко идущих изменений в Конституцию требует большего времени на разъяснения и консультации.<sup>55</sup>

## **IX. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРЕДВЫБОРНОЙ КАМПАНИИ**

Законы о выборах и референдуме создают определенный уровень прозрачности в сфере финансирования агитационных кампаний. Тем не менее, некоторые аспекты, связанные с контролем и санкциями, остаются недостаточно урегулированными. Ни один из данных законов не предусматривает возможности прямого финансирования агитационных кампаний

---

<sup>52</sup> Государственные служащие в Оше сообщили ОМНВ БДИПЧ о том, что боятся выражать свои политические предпочтения и размещать в предназначенных для этого местах плакаты какого-либо другого кандидата, кроме г-на Жапарова. Несколько государственных служащих из г. Нарына сообщили о том, что на них оказывали давление, вынуждая выделить под агитационное мероприятие г-на Жапарова местный стадион, на котором в тот момент велись ремонтные работы.

<sup>53</sup> Раздел II.A.3 [Совместных руководящих принципов БДИПЧ и Венецианской комиссии по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса](#) от 2016 года гласит: «Юридические рамки должны обеспечивать конкретные требования к государственным служащим действовать беспристрастно на протяжении всего процесса выборов при исполнении ими своих официальных обязанностей. Такое регулирование должно предусматривать беспристрастность и профессионализм в государственной службе».

<sup>54</sup> Компания «ЭлТР» организовала дебаты между агитационными группами по референдуму.

<sup>55</sup> Параграф 3.1 Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов Венецианской комиссии от 2007 года гласит, что «органы власти должны предоставлять объективную информацию. Это предполагает, что текст проекта законодательного акта, вынесенный на референдум, а также пояснительный доклад или же доводы, приводимые сторонниками и противниками проекта (вопроса), вынесенного на референдум в рамках уравновешенной кампании по агитации, должны быть доведены до сведения участников референдума достаточно заблаговременно».

по выборам и референдумам из государственного бюджета, но разрешает финансирование за счет взносов граждан и юридических лиц, включая политические партии.<sup>56</sup> Взносы из иностранных, государственных или анонимных источников, а также от религиозных и благотворительных организаций запрещены. Недавними изменениями и дополнениями к закону о выборах были введены взносы в натуральной форме, например, разрешается на общественных началах привлекать агитаторов-добровольцев. Это изменение отвечает одной из предыдущих рекомендаций БДИПЧ. В то же время, для агитационных кампаний по референдуму взносы в натуральной форме запрещены. Все поступления и расходы агитационных кампаний должны осуществляться через специальный банковский счет фонда, предназначенного для финансирования выборов или референдума соответственно.<sup>57</sup>

Законодательство разрешает осуществлять крупные индивидуальные взносы в целях финансирования агитационной кампании по выборам, но при этом устанавливает ограничение на расходование в размере 200 миллионов сомов.<sup>58</sup> Что касается финансирования агитационной кампании по референдуму, лимиты на взносы и расходы законом не предусмотрены, что противоречит передовой практике и международным стандартам.<sup>59</sup>

*В законодательство следует внести изменения, устанавливающие лимиты на размер взносы и расходов в отношении финансирования агитационных кампаний во время референдумов.*

Следуя требованиям законодательства, все кандидаты представили два промежуточных финансовых отчета до дня выборов и финальный отчет – к 17 января. Агитационные группы по референдуму должны представлять финансовую отчетность через 30 дней после объявления результатов референдума. Закон "О политических партиях" не требует от партий представления отчетов по взносам или расходам в период проведения кампаний по президентским выборам или референдуму или в периоды вне кампаний, что противоречит передовой практике.<sup>60</sup> Взносы в натуральной форме должны оцениваться по их рыночной

<sup>56</sup> Совместно кандидаты собрали 122,7 миллиона кыргызских сомов в виде агитационных взносов, которые состояли из собственных средств кандидатов (50 процентов), пожертвований от граждан (42 процента) и юридических лиц (8 процентов). Только один кандидат – Жапаров – получил поддержку от юридических лиц. Шесть кандидатов профинансировали свои предвыборные кампании исключительно из собственных средств.

<sup>57</sup> Все зарегистрированные кандидаты и агитационные группы по референдуму открыли специальные счета.

<sup>58</sup> Лимиты пожертвований от граждан и юридических лиц установлены на уровне 50 миллионов кыргызских сомов. Кандидатам разрешается внести на нужды своих кампаний до 15 миллионов кыргызских сомов из собственных средств. Только один кандидат – Жапаров – внес на финансирование своей кампании максимально разрешенную сумму собственных средств. 20 января два члена ЦИК выразили несогласие с результатами выборов, ссылаясь, в том числе, на то обстоятельство, что данные средства поступили из непроверенных источников.

<sup>59</sup> Параграф 19 Замечания общего порядка №25 Комитета ООН по правам человека от 1996 года к МПГПП предусматривает введение разумных ограничений в отношении затрат на избирательные кампании, «если это необходимо для обеспечения того, чтобы на свободный выбор избирателей или на ход демократического процесса не оказывали негативного влияния чрезмерные расходы какого-либо одного кандидата или партии». Раздел 24 Пояснительной записки к [Своду рекомендуемых норм при проведении референдумов](#) Венецианской комиссии от 2007 года гласит: «В отношении агитационных кампаний по референдумам должны применяться те же национальные правила государственного и частного финансирования, которые применяются к деятельности политических партий и избирательных кампаний».

<sup>60</sup> В параграфе 265 Совместных (БДИПЧ и Венецианской комиссии) руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий от 2020 года отмечено следующее: «В отношении политических партий должно действовать требование о представлении, не реже одного раза в год в период, не связанный с предвыборной кампанией, в соответствующий регулирующий орган отчетов о раскрытии информации. В этих отчетах должна раскрываться информация о взносах и приводиться объяснение всем расходам».

стоимости, но некоторые собеседники ОМНВ БДИПЧ указали на отсутствие четких инструкций по раскрытию информации о взносах в натуральной и денежной формах.<sup>61</sup>

ЦИК несет ответственность за раскрытие информации и осуществление надзора за финансированием агитационных кампаний. Стоит положительно оценить тот факт, что ЦИК публиковала информацию о взносах и расходах кандидатов на проведение агитационных кампаний на еженедельной основе.<sup>62</sup> Также ЦИК опубликовала итоговые финансовые отчеты по агитационным кампаниям всех кандидатов. Аналогичная информация была опубликована и по шести агитационным группам по референдуму, которые собрали средства на проведение кампании.

Согласно информации ЦИК, ни одна из политических партий не осуществляла взносов в пользу кандидатов или агитационных групп. Тем не менее, собеседники ОМНВ БДИПЧ подозревают, что некоторые политические партии оказывали кандидатам финансовую или нематериальную поддержку.<sup>63</sup> Результаты мониторинга СМИ, проведенного ОМНВ БДИПЧ, показывают, что расходы кандидата Жапарова на трансляцию политической рекламы на восьми телевизионных каналах могли составить минимум от 32 до 51 миллиона сомов, что превышает официально заявленные в отчетах суммы.<sup>64</sup> Некоторые собеседники ОМНВ БДИПЧ предположили, что определенные агитационные расходы некоторых кандидатов были профинансированы третьими лицами, минуя специальные банковские счета, что противоречит закону и ухудшает прозрачность.<sup>65</sup>

*Рекомендуется рассмотреть возможность распространить законодательные нормы, регулирующие вопросы финансирования агитационных кампаний, в том числе лимиты*

<sup>61</sup> Данные взносы отражены только в итоговых отчетах. Параграф 209 Совместных (БДИПЧ и Венецианской комиссии) руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий от 2020 года предусматривает, что получение пожертвований должно быть прозрачным.

<sup>62</sup> В целом, кандидаты израсходовали на проведение своих агитационных кампаний около 121 миллиона кыргызских сомов. Более 65,5 миллионов кыргызских сомов (около 54 процентов) из этой суммы было потрачено кандидатом Жапаровым. Кандидат Бабуржан Толбаев израсходовал более 12,5 миллионов кыргызских сомов (около 10 процентов), а расходы каждого из всех остальных кандидатов не превысили 5 миллионов кыргызских сомов.

<sup>63</sup> Например, по наблюдениям ОМНВ БДИПЧ, политическая партия «Мекенчил» проводила агитацию от имени кандидата Жапарова в Жалал-абадской области. В социальных СМИ кандидата Жапарова поддерживали политические партии «Биримдик», «Мекеним Кыргызстан» и «Республика». В ОМНВ БДИПЧ поступила информация, что г-н Жапаров получил финансовую поддержку от политических партий «Кыргызстан» и «Замандаш» в Нарынской области.

<sup>64</sup> Данные оценки основаны на опубликованных прейскурантах и относятся только к транслируемой в прайм-тайм (18:00-24:00) политической рекламе кандидата Жапарова на каналах «Пятый канал», «Седьмой канал», «ЭлТР», «КТРК», «НТС», «ОшТВ», «Пирамида» и «TV1.kg». Согласно официальной финансовой отчетности, расходы на трансляцию агитационных материалов на телевидении составили около 11 миллионов кыргызских сомов, а на производство аудио-визуальных и других агитационных материалов – около 20 миллионов кыргызских сомов.

<sup>65</sup> Например, ОМНВ БДИПЧ сообщили, что аренда конференц-зала для совместного мероприятия кандидатов Иманалиева, Исаева, Мадумарова и Сооронкуловой 29 декабря была оплачена напрямую гражданским активистом. Еще в одном случае аренда рекламного щита кандидата Жапарова в Кара-Балта (Чуйская область) была оплачена хозяином щита. В параграфе 256 Совместных (БДИПЧ и Венецианской комиссии) руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий от 2020 года отмечено следующее: «Важно, чтобы определенные нормативные документы, с обязательствами и ограничениями, сопоставимыми с теми, которые применяются к партиям и кандидатам от партий, распространялись бы и на третьи стороны, участвующие в кампании, в целях обеспечения прозрачности и подотчетности. Третьи стороны должны подчиняться тем же правилам о пожертвованиях и расходах, что и политические партии, чтобы избежать ситуаций, когда третьи стороны могут быть использованы для обхода правил финансирования избирательных кампаний».

*расходов и требования к финансовой отчетности, на третьих лиц, задействованных в агитационных кампаниях, с тем чтобы обеспечить прозрачность и подотчетность.*

В период агитационной кампании была сформирована Специальная группа по контролю и аудиту, призванная содействовать ЦИК в осуществлении надзора за финансированием агитационных кампаний. Группа состояла из членов и сотрудников ЦИК, а также экспертов налоговых органов. Ни законы о выборах и референдуме, ни инструкции ЦИК не содержат каких-либо положений о том, как следует проводить такой аудит, что не соответствует передовой практике. Группа по контролю и аудиту сообщила ОМНВ БДИПЧ, что аудит будет проводиться в ограниченном объеме и, в основном, изучит правомочность доноров и соблюдение законодательных норм в отношении взносов и расходов на проведение агитационных кампаний.<sup>66</sup>

*Для обеспечения эффективного контроля следует провести полную ревизию финансовых отчетов. Правовая база должна регулировать его процедуры, сроки и публикацию результатов аудита.*

Законом предусмотрена исключительно уголовная ответственность за нарушение законодательных норм по финансированию агитационных кампаний, с одновременным применением некоторых общих административных мер, таких как предупреждение или аннулирование регистрации кандидата.<sup>67</sup> Вместо того чтобы разрешать вопросы самостоятельно, ЦИК перенаправляла жалобы, связанные с финансированием кампаний, правоохранительным органам, которые впоследствии отклоняли многие обращения за отсутствием доказательств.<sup>68</sup>

*Законодательная база должна предусматривать ряд постепенных сдерживающих административных санкций за нарушения, связанные с финансированием избирательных кампаний.*

---

<sup>66</sup> В параграфе 278 [Совместных \(БДИПЧ и Венецианской комиссии\) руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий от 2020 года](#) отмечено следующее: «контролирующий орган должен обладать полномочиями осуществлять мониторинг счетов и проводить аудиты финансовой отчетности, представленной политическими партиями и кандидатами. Финансовое регулирование - это сфера, которая часто подвергается дискриминационному или предвзятому отношению со стороны регулирующих органов, во избежание чего в законодательстве должны быть четко прописаны различные этапы процесса аудита». См. также Раздел 6 [Руководства БДИПЧ по наблюдению за финансированием избирательных кампаний](#) от 2015 года.

<sup>67</sup> В Уголовном кодексе имеются две статьи, связанные с финансированием избирательной кампании: Статья 193 «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании» и Статья 194 «Незаконное использование средств при проведении выборов или референдума». Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях и Кодекс Кыргызской Республики о проступках не содержат каких-либо прямых норм, относящихся к финансированию избирательной кампании. Параграф 281 [Совместных \(БДИПЧ и Венецианской комиссии\) руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий от 2020 года](#) гласит следующее: «[в то время как] уголовные санкции предусмотрены в отношении серьезных нарушений, которые подрывают государственную целостность или могут угрожать национальной безопасности (например, в случае иностранного финансирования), необходимо предусмотреть и ряд административных санкций, применяемых не только в случаях ненадлежащего получения или использования средств партиями, ... но и в случаях правонарушений, совершенных физическими лицами».

<sup>68</sup> К примеру, согласно информации ЦИК, жалоба НПО «Общее дело» от 5 января, поданная в связи с бесплатной транспортировкой избирателей до места встречи с кандидатом Жапаровым в Токмоке (Чуйская область), была отклонена правоохранительными органами за недостатком доказательств.



## Х. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

### А. МЕДИА-СРЕДА

Оживленная медиа-среда Кыргызстана ограничена небольшим рекламным рынком, который еще больше сократился из-за пандемии COVID-19. Телевидение является основным источником информации, за ним следуют онлайн-СМИ и социальные сети.

После октябрьских протестов генеральные директора всех четырех национальных телеканалов, финансируемых государством, были заменены. Общественная телерадиовещательная корпорация («КТРК») в значительной степени финансируется государством, а также продает коммерческую рекламу.<sup>69</sup> Генеральный директор «КТРК» подал в отставку во время послевыборных протестов в октябре 2020 года, но позже попытался отменить свое решение.<sup>70</sup> Другая государственная телерадиокомпания, Ошская «ЭлТР», финансируется непосредственно государством и не может напрямую использовать свои доходы от рекламы. В октябре 2020 года директор «ЭлТР» был отправлен в отставку тогдашним премьер-министром Жапаровым. Назначение нового директора вызвало забастовку среди сотрудников «ЭлТР», в результате которой 30 октября был назначен новый директор. Директора двух других национальных контролируемых государством телеканалов - «Пирамида» и «Пятый Канал» - были заменены до и вскоре после выборов соответственно.<sup>71</sup>

Большая часть частных медиа-изданий, с которыми встречалась ОМНВ БДИПЧ, столкнулась со значительными трудностями при получении информации от государственных учреждений, предположительно, из-за предпочтений в адрес государственных СМИ.<sup>72</sup> Все собеседники от частных СМИ заявили о том, что терпят операционные убытки. Таким образом, частные медиа-издания часто зависят от поддержки международных доноров или финансовых вливаний своих учредителей, при этом последние, в отсутствие полной прозрачности в вопросах собственности, зачастую воспринимаются как политически заинтересованные.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> «КТРК» имеет наибольший охват и аудиторию. Согласно [Годовому отчету «КТРК» за 2019 год](#), около 82 процентов финансирования поступило из государственного бюджета, а около 15 процентов – от коммерческой рекламы.

<sup>70</sup> Во время президентских выборов бывший директор подал в суд иск на «КТРК» с требованием о восстановлении в должности.

<sup>71</sup> 12 января спикер Государственного комитета национальной безопасности (ГКНБ) был назначен новым генеральным директором «Пятого канала». [Пост](#) в Фейсбуке от 16 января, размещенный бывшим директором «Пятого канала», говорил о постоянном вмешательстве администрации президента в редакционную политику канала.

<sup>72</sup> В частности, в феврале 2020 года, Министерство юстиции издало внутреннее постановление, ограничивающее предоставление средствам массовой информации данных об учредителях и собственниках частных компаний, а также их уставном капитале. Министерство аргументировала свою позицию тем, что такая информация может быть использована в целях шантажа. В ответ на жалобу от «Kloop.kg», 18 января 2021 года Бишкекский городской суд признал данное постановление незаконным. Параграф 19 [Замечания общего порядка №34](#) Комитета ООН по правам человека от 2011 года к МПГПП гласит: «С целью эффективного осуществления права на доступ к информации государствам-участникам в приоритетном порядке следует открыть широкий доступ к правительственной информации, имеющий общественный интерес. Государствам-участникам следует предпринимать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к такой информации».

<sup>73</sup> Например, согласно данным государственного реестра, владельцем «Седьмого канала» и «Нур ТВ» является Казыбек Ташиев, брат Камчибека Ташиева, главы Государственного комитета национальной безопасности (ГКНБ). Владелец канала «Next TV» является Салкын Алимбаева, супруга кандидата Жээнбекова. Хотя в официальных документах владельцем канала «НТС» указан Данияр Мырзаев, широко известно, что реальным владельцем является Омурбек Бабанов, бывший премьер-министр и бывший руководитель политической партии «Республика».

Хотя онлайн медиа-издания воспринимаются как более независимые от политики, они часто подвергаются запугиванию и прессингу. Недавние физические и словесные нападки на журналистов, в некоторых случаях инициированные непосредственно премьер-министром, порождают самоцензуру.<sup>74</sup> Обеспокоенность по поводу участвовавших случаев физических и словесных нападений на журналистов, в том числе со стороны сотрудников правоохранительных органов и политических протестующих, выразили и некоторые собеседники ОМНВ БДИПЧ, которые, кроме этого, озабочены и отсутствием тщательного расследования случаев нападения соответствующими органами, что способствует созданию атмосферы безнаказанности.

## **В. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА**

Конституция от 2020 года гарантирует свободу выражения, речи, печати и доступа к информации. Клевета была выведена из перечня уголовных правонарушений в 2011 году, при этом Гражданский кодекс не устанавливает предельные размеры административных мер за клевету, что позволяет налагать чрезмерно высокие штрафы в подобном делопроизводстве. Данное обстоятельство оказывает обескураживающий эффект на способность журналистов создавать беспристрастные, аналитические и расследовательские репортажи и потенциально послужить причиной закрытия конкретного медиа-издания.<sup>75</sup> Собеседники ОМНВ БДИПЧ отметили, что в последние годы произвольная интерпретация статей Уголовного кодекса, запрещающих «разжигание расовой, религиозной или межрегиональной вражды», приводила к блокировке ряда вебсайтов, в том числе *change.org*, и задержанию блоггеров.<sup>76</sup>

*В Уголовный кодекс следует внести поправки, которые дали бы четкое определение понятию «разжигания национальной, расовой, религиозной или межрегиональной вражды» и позволили бы ограничить судебные преследования только случаями подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию, согласно их определению в статье 20.2 МПГПП. Необходимо установить предельные размеры компенсаций за ущерб по делам о диффамации и клевете, при этом необходимо принимать в расчет исключительно фактический ущерб, доказанный истцом.*

Закон о выборах требует, чтобы информация, распространяемая средствами массовой информации, была непредвзятой и правдивой, а также обеспечивала равное отношение к кандидатам. В Законе также приведено широкое определение понятию «агитация в СМИ»,

<sup>74</sup> В ходе [пресс-конференции](#), проходившей 10 октября, г-н Жапаров объяснил, что его сторонники угрожали изданию «*Азаттык*», так как оно «несколько искажало информацию». 10 ноября г-н Жапаров [отметил](#), что журналисты издания «*Азаттык*» подвергают его жесткой критике по причине «заказа из-за рубежа». 20 декабря г-н Жапаров назвал журналистов издания «*Азаттык*» «врагами народа» в (позднее отредактированном) [посте](#) в Фейсбуке.

<sup>75</sup> Вслед за публикацией расследовательского отчета о коррупции в ноябре 2019 года, против местного филиала радио «*Свободная Европа / Радио Свобода*» («*Азаттык*»), издания «*Kloop.kg*» и журналиста, проводившего расследование» были инициированы судебные процессы по обвинению в клевете. Затребованные компенсации составили 22,5 миллиона, 12,5 миллионов и 10 миллионов кыргызских сомов соответственно. Дело рассматривалось во время выборов в Свердловском районном суде города Бишкека. Параграф 47 Замечания общего порядка №34 Комитета ООН по правам человека от 2011 года к МПГПП гласит: «Государствам-участникам следует принимать меры во избежание чрезмерных мер наказания и штрафов. Там, где это необходимо, государствам-участникам следует вводить умеренные ограничения на требование, в соответствии с которым защита обязана возместить расходы стороны, выигравшей дело».

<sup>76</sup> Статья 20.2 МПГПП запрещает «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию». В параграфе 25 Замечания общего порядка №34 Комитета ООН по правам человека от 2011 года к МПГПП сказано, что законы должны «предоставлять лицам, которым поручено их осуществление, достаточные руководящие указания для того, чтобы они могли определить, на какие формы выражения мнений установлены должные ограничения, а на какие нет».

требующее, чтобы это была платная реклама, что ограничивает простор для создания аналитического и редакционного материала.<sup>77</sup> Более того, поправки к Закону о выборах от 2019 года запрещают проведение негативной агитации.<sup>78</sup> Хотя в законе четко не прописано данное требование, любое средство массовой информации, заинтересованное в продаже рекламы, должно было получить аккредитацию ЦИК, которая впоследствии могла быть отозвана.<sup>79</sup> Несмотря на то, что во время данных выборов никаких проблем с отзывом аккредитации не возникало, ряд вещательных каналов, с которыми встречалась ОМНВ БДИПЧ, объяснил ограниченное редакционное освещение избирательной кампании своим страхом потерять аккредитацию и, следовательно, доходы от рекламы.

*Правовое определение предвыборной агитации необходимо изменить таким образом, чтобы оно не создавало препятствий для СМИ при осуществлении редакционного освещения избирательной кампании. Система аккредитации медиа-изданий как необходимого условия для продажи политической рекламы, должна быть отменена.*

Аналогичным образом, закон о референдуме не содержит четких положений, определяющих агитацию и информирование о предложениях, вынесенных на референдум в средствах массовой информации, а лишь ссылается на избирательное законодательство. Отсутствие ясности в отношении прав и обязанностей медиа-изданий в ходе двух совпадающих во времени кампаний, в отсутствие официальных разъяснений от ЦИК, вызвало дальнейшее замешательство в СМИ, особенно в регионах.<sup>80</sup> Большое количество национальных и местных СМИ проинформировали ОМНВ БДИПЧ о своем решении ограничить объем редакционного материала, чтобы избежать санкций.

Избирательное законодательство требует, чтобы государственные или аффилированные с государством вещательные компании выделяли бесплатное эфирное время – в общей сложности «не менее одного часа в рабочий день» – всем кандидатам и агитационным группам, выступающим за или против вопросов референдума. «КТРК» и «ЭлТР» выделили требуемое бесплатное эфирное время, которое для многих кандидатов и агитационных групп по референдуму стало единственной эффективной возможностью обратиться к избирателям. Однако «Пятый канал» и «Пирамида» этого не сделали, несмотря на то, что они управляются и финансируются государством.

Бесплатное эфирное время для президентской кампании было распределено незадолго до официального начала агитации. Закон о референдуме не устанавливает ни сроков для регистрации агитационных групп по референдуму, ни четкого механизма, когда и как следует

---

<sup>77</sup> Закон о выборах, среди прочего, рассматривает как агитацию любое выражение предпочтения в пользу определенных кандидатов, описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидатов, освещение деятельности кандидатов, не связанное с их профессиональной деятельностью или исполнением их должностных обязанностей.

<sup>78</sup> Статья 28.6 Закона о выборах запрещает призывы к голосованию против конкретного кандидата, описание негативных последствий от избрания такого кандидата, распространение о кандидате информации, сопровождаемой негативными комментариями, а также распространение информации, которая может создать у избирателей негативное отношение к кандидату.

<sup>79</sup> ЦИК требует, чтобы все средства массовой информации, заинтересованные в продаже эфирного времени или печатного пространства, представили в ЦИК ряд документов, в том числе прейскурант на политическую рекламу, для получения аккредитации.

<sup>80</sup> В связи с общим запретом на агитацию для СМИ, некоторые собеседники ОМНВ БДИПЧ не были уверены, могут ли они только публиковать официальную информацию о референдуме или же сравнивать разные формы правления, приглашать экспертов и депутатов для обсуждения этих различий. Многие медиа-издания не знали, имеют ли кандидаты право использовать свое оплаченное эфирное время для высказывания поддержки в пользу того или иного варианта, предложенного референдумом, и могут ли агитационные группы по референдуму упоминать любых кандидатов при проведении своей кампании.



распределять время между ними. Только 28 декабря ЦИК распределила бесплатное эфирное время между 13 зарегистрированными к тому моменту агитационными группами по референдуму.<sup>81</sup> Это обстоятельство еще больше ограничило возможность избирателей сделать осознанный выбор.

*В Закон о референдуме следует внести изменения, устанавливающие четкие правила агитации и механизмы распределения бесплатного эфирного времени между агитационными группами. ЦИК следует регулировать любые пробелы и несоответствия в законодательстве таким образом, чтобы способствовать избирателям в реализации ими информированного выбора.*

### С. РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА СМИ

Новостное освещение избирательной кампании в вещательных средствах массовой информации затмила обширная платная политическая реклама.<sup>82</sup> На всех обозреваемых каналах, мониторинг которых проводила Миссия, было оплачено от 62 до 94 процентов новостного освещения кандидатов.<sup>83</sup> В отсутствие четких юридических требований такое освещение не было четко или последовательно идентифицировано как платное, что могло ввести избирателей в заблуждение относительно его характера.<sup>84</sup> Поскольку в 99 процентов случаев весь платный контент в выпусках новостей отслеживаемых СМИ продвигал кандидата Джапарова, ограниченное редакционное освещение кампании значительно сузило спектр информации, доступной избирателям, и, таким образом, лишило их возможности осуществить информированный выбор.

*Чтобы исключить возможную путаницу в отношении характера контента, платная политическая реклама в средствах массовой информации должна быть четко обозначена с указанием имен заказчиков рекламы. Показ платной политической рекламы в новостных выпусках и программах, посвященных текущим событиям, следует запретить.*

В своих новостных выпусках и программах, посвященных текущим событиям, четыре канала с государственной долей: «Пятый канал», «ЭлТР», «КТРК» и «Пирамида», а также частный «Седьмой канал», в основном, продвигали президентскую форму правления как единственное жизнеспособное решение для Кыргызстана, называя парламентскую форму

<sup>81</sup> ЦИК зарегистрировала еще две агитационных группы по референдуму в период после 28 декабря. Эти группы, однако, не участвовали в официальном распределении бесплатного эфирного времени.

<sup>82</sup> В период между 15 декабря и 8 января ОМНВ БДИПЧ осуществляла мониторинг шести телеканалов («Пятый канал», «Седьмой канал», «ЭлТР», «КТРК», «НТС» и «Пирамида») и четырех онлайн-медиа-изданий (русскоязычные версии «24.kg», «kaktus.media» и «Kloop.kg» и кыргызскую версию «Радио Азаттык»).

<sup>83</sup> Только два канала – «ЭлТР» и «Седьмой канал» – посвятили кандидатам значительный объем собственных редакционных новостных материалов, однако такое освещение на обоих телеканалах было в основном в пользу г-на Жапарова. Кроме того, на «Седьмом канале» получили широкое освещение кандидаты Иманалиев, Исаев, Калмаатов, Касенов, Мадумаров, Сегизбаев и Сооронкулова, но это освещение происходило в негативном тоне.

<sup>84</sup> По наблюдениям ОМНВ БДИПЧ информация о платном контенте была время от времени представлена едва читабельным шрифтом или размещалась менее чем на одну секунду. В Рекомендации Комитета министров Совета Европы [CM/Rec\(2007\)15](#) сказано, что «если средства массовой информации принимают платную политическую рекламу, нормативно-правовая база или внутренние положения СМИ должны обеспечивать, чтобы такая реклама была легко идентифицируема как таковая. Если средства массовой информации принадлежат политическим партиям или политическим деятелям, государства-участники должны обеспечить прозрачность данного обстоятельства для общественности».

«безответственной».<sup>85</sup> Еще один частный канал, «НТС», в своих новостных программах по большей части воздерживался от освещения вопросов, вынесенных на референдум, и акцентировал внимание на официальных заявлениях ЦИК. Официальная политическая реклама, оплаченная агитационными группами по референдуму, во время агитационной кампании не транслировалась. Согласно результатам мониторинга СМИ, проведенного ОМНВ БДИПЧ, некоторая политическая реклама внутри новостных выпусков, проплаченная г-ном Жапаровым, была направлена на продвижение президентской формы правления, в то время как другие кандидаты использовали выделенное им бесплатное эфирное время для выступления в поддержку парламентской системы.<sup>86</sup>

«КТРК» организовала шесть предвыборных дебатов.<sup>87</sup> Кандидат Жапаров – единственный из кандидатов, который решил не участвовать в дебатах, заявив, что он не хочет «терять время на сплетни». Формат дебатов предполагал лишь небольшое взаимодействие между кандидатами, которые могли задать друг другу только по одному вопросу. В ходе предвыборных дебатов ведущие время от времени демонстрировали свою явную приверженность президентской форме правления.<sup>88</sup> Значимость дебатов снизилась еще больше после того, как «КТРК» запретила кандидатам делать любые заявления, которые могут быть восприняты как негативные. Частные вещательные каналы не организовывали никаких дебатов вообще, ссылаясь на официальную позицию ЦИК в ходе парламентских выборов 2020 года.<sup>89</sup>

*Рекомендуется рассмотреть возможность выделения бесплатного времени и организации дебатов на всех государственных вещательных каналах, как этого требует закон. Формат дебатов должен располагать к реальному взаимодействию между кандидатами, в соответствии с постановлением ЦИК. Законодательство не должно препятствовать кандидатам критиковать своих оппонентов в ходе предвыборной кампании.*

Хотя «КТРК» выделила бесплатное эфирное время и организовала дебаты, компания не смогла сохранить беспристрастность, что противоречит ее юридическим обязательствам и

---

<sup>85</sup> Раздел I.2.2.с Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов Венецианской комиссии от 2007 года гласит следующее: «Равенство условий, предоставляемых сторонникам и противникам проекта (вопроса), вынесенного на референдум, должно также гарантироваться в других передачах государственных С.М.И. и, в особенности, в информационных передачах».

<sup>86</sup> Кандидат Калмамаев также зарегистрировал агитационную группу по референдуму, выступающую против президентской формы правления, и получил, таким образом, дополнительное эфирное время, выделенное агитационной группе.

<sup>87</sup> Законодательство требует от вещательных СМИ выделять на посвященные выборам и референдуму дебаты не менее половины распределенного бесплатного эфирного времени. Транслируемые по телевидению дебаты не сопровождалась ни субтитрами, ни сурдопереводом.

<sup>88</sup> Например, во время дебатов 6 января, ведущий заявил: «По мнению многих экспертов, парламентская система не оправдала себя. Именно в период парламентской формы правления расцвели безответственность, коррупция и незаконное присвоение средств. Почему же парламентская форма правления не сработала?». Национальный демократический институт США, который был со-организатором дебатов, прекратил сотрудничество с «КТРК» 7 января, сославшись на демонстративное отсутствие беспристрастности.

<sup>89</sup> 22 сентября Рабочая группа ЦИК по вопросам агитационной кампании рекомендовала каналу «Next TV» воздержаться от организации дебатов на том основании, что равное отношение не будет обеспечено, если хотя бы один из кандидатов откажется участвовать в дебатах.

общественному мандату.<sup>90</sup> ЦИК получила жалобы на каналы «ЭлТР», «КТРК» и «Пирамида» об их предвзятом отношении, выражающемся в поддержке президентской формы правления в новостных выпусках и программах, посвященных текущим событиям.<sup>91</sup> Хотя 29 декабря ЦИК удовлетворила эти жалобы и призвала данные каналы к сбалансированному освещению всех вариантов выбора, предлагаемых референдумом, ОМНВ БДИПЧ не заметила каких-либо изменений при осуществлении мониторинга программ. Время от времени «КТРК» демонстрировала неприязненное отношение к определенным агитационным группам по референдуму.<sup>92</sup> Она также временно ограничивала доступ к записям президентских дебатов, транслируемых 30 декабря, на своем официальном YouTube канале и удалила их со своей официальной страницы в Facebook.<sup>93</sup>

*В соответствии с передовой практикой общественные и аффилированные с государством средства массовой информации должны гарантировать беспристрастное и сбалансированное редакционное освещение агитационной деятельности и вариантов выбора, предлагаемых на референдуме.*

ОМНВ БДИПЧ наблюдала случаи негативной агитации в СМИ против Абдила Сегизбаева, Адахана Мадумарова и Канатбека Исаева, а также положительной агитации в пользу Садыра Жапарова на каналах «Пирамида» и «Седьмой канал» во время периода тишины. ЦИК не проводила мониторинга СМИ и не осуществляла какой-либо другой формы контроля над освещением агитационной кампании в СМИ, а в основном отвечала на жалобы, многие из которых не были урегулированы своевременно (см. раздел «Жалобы и обращения в суд»).

*ЦИК должна обеспечить соблюдение тех положений Закона «О выборах», которые относятся к деятельности средств массовой информации в период агитационной кампании. Систематический мониторинг СМИ в ходе агитационной кампании был бы полезен ЦИК, чтобы активно выявлять и проверять нарушения правил освещения кампании и иметь возможность обеспечить оперативное восстановление нарушенных прав.*

По сравнению с вещательными каналами, онлайн-издания, в отношении которых проводился мониторинг, предоставили большее освещение деятельности всех кандидатов. Тем не менее, г-н Жапаров получил наибольшее освещение, в основном, в негативном контексте. Хотя все четыре вебсайта, за которыми наблюдала Миссия, задавались вопросом о законности референдума и его результатах в своих редакционных материалах, сами варианты выбора, представленные на референдуме, получили незначительное освещение. «Радио Азаттык» выразило явную поддержку парламентской форме правления, в то время как «Kloop.kg» был замечен в критике президентской формы правления.

<sup>90</sup> Закон «Об общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики», среди прочего, обязывает «КТРК» распространять правдивую, объективную и сбалансированную информацию событиях в стране и в мире. Раздел II.2. Рекомендации Комитета министров Совета Европы [CM/Rec\(2007\)15](#) рекомендует принять меры, «которые, в период выборов, позволят государственным СМИ и частным вещательным компаниям быть, в частности, справедливыми, сбалансированными и беспристрастными в своих новостных выпусках и программах, посвященных текущим событиям, включая дискуссионные программы, такие как интервью или дебаты».

<sup>91</sup> «КТРК» заявила, что не сумела найти желающего выступить в поддержку парламентской системы.

<sup>92</sup> Рассмотрев жалобу, ЦИК подтвердила, что «КТРК» отредактировала ТВ-ролик агитационной группы по референдуму, выступающей против обеих форм правления, и вместо 10 минут положенного эфирного времени выделила только 8 минут. «КТРК» объяснила это технической неисправностью.

<sup>93</sup> Вскоре после дебатов в прямом эфире, права на запись этой программы были переданы в частные руки, в результате чего общий онлайн доступ к записи был отключен. ЦИК, получив жалобы от трех кандидатов, обязала «КТРК» восстановить доступ и оштрафовала директора на 5 500 кыргызских сомов. «КТРК» восстановила доступ к записи 4 января и объяснила случившееся техническими неполадками.

## XI. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Этнический состав населения Кыргызской Республики разнообразен, национальные меньшинства составляют здесь около 27 процентов от общей численности населения. Самое многочисленное этническое меньшинство – узбеки, проживающие на юге Кыргызстан и составляющие до 28 процентов местного населения.<sup>94</sup>

Среди зарегистрированных кандидатов не было представителей этнических меньшинств, а вопросы, связанные с межэтническими отношениями, в программах кандидатов не фигурировали. Официальное обучение избирателей и агитационные материалы публиковались только на государственном (кыргызском) и официальном (русском) языках. Различные этнические меньшинства оставались существенно недопредставленными в территориальных избирательных комиссиях даже в тех районах, где они составляют значительную часть населения. На телевидении, радио, в печати или социальных сетях сообщений о случаях проявления ненавистнических высказываний в отношении национальных меньшинств не наблюдалось.

## XII. ЖАЛОБЫ И ОБРАЩЕНИЯ В СУД

Подать жалобы могут избиратели, политические партии и кандидаты, их доверенные лица, организации гражданского общества и наблюдатели. Решения, действия и бездействие избирательных комиссий могут быть обжалованы в комиссиях более высокого уровня, а обращения, поданные в ЦИК, - в Административном суде города Бишкека. Постановления данного суда, в свою очередь, могут быть обжалованы в Верховном суде, решения которого являются окончательными.<sup>95</sup>

ЦИК вела онлайн реестр полученных жалоб и других сообщений. Этот инструмент повысил общую прозрачность и осведомленность общества о спорах, касающихся выборов. До дня выборов ЦИК получила более 80 жалоб и сообщений о предполагаемых нарушениях.<sup>96</sup> Всего до дня выборов ЦИК рассмотрела на своих слушаниях 18 жалоб, большая часть которых была связана с нарушениями правил агитации. Некоторые из этих жалоб касались неравного отношения к кандидатам и агитационным группам, поддерживающим парламентскую форму правления, по сравнению с отношением к тем, кто поддерживал президентскую форму.

Хотя ЦИК и констатировала наличие нарушений, в некоторых случаях она неохотно принимала меры, направленные на обеспечение равных условий.<sup>97</sup> Отсутствие своевременной реакции на предполагаемые нарушения со стороны ЦИК снизило эффективность средств

<sup>94</sup> Национальные меньшинства включают в себя этнических узбеков (14,7 процентов), русских 5,3 процента), дунган (1,2 процента), уйгуров (1 процент), а также еще более малочисленные группы таджиков, казахов, татар, украинцев, корейцев и турок-месхетинцев.

<sup>95</sup> Жалобы и апелляции, поданные в избирательные комиссии и суды, в том числе касающиеся результатов выборов, должны подаваться в течение трех дней и рассматриваться в течение трех дней или, если требуется дополнительное расследование, в течение пяти дней. Апелляции в Верховный суд должны быть рассмотрены в течение пяти дней.

<sup>96</sup> Более чем в половине жалоб говорилось о нарушении кандидатом Жапаровым правил выборов. Около 30 из этих жалоб были отклонены правоохранительными органами, и только 4 жалобы ЦИК рассмотрела на своих заседаниях.

<sup>97</sup> Например, во время сессии 5 января не было очевидным, обязала ли ЦИК «КТРК» выделить равное количество эфирного времени агитационной группе, выступающей в поддержку парламентской формы правления. Заявитель сообщил ОМНВ БДИПЧ, что его группа не получила этого времени. Согласно Статье 6 Закона об избирательных комиссиях, ЦИК должна обеспечивать равные правовые условия для участников кампании.

правовой защиты от нарушений на выборах.<sup>98</sup> В целях реагирования на нарушения избирательного законодательства ЦИК создала Группу быстрого реагирования, в которую вошли представители правоохранительных органов. Однако эта группа в основном перенаправляла жалобы в правоохранительные органы, и большую часть сообщений, которыми занималась группа, ЦИК не рассматривала.<sup>99</sup> ЦИК могла незамедлительно применить санкции в отношении связанных с выборами нарушений, в то время как расследования, осуществляемые правоохранительными органами, могли продолжаться и после завершения избирательного процесса.<sup>100</sup> Некоторые жалобы, касающиеся нарушений в отношении проведения и финансирования агитационной кампании, рассматривались другими рабочими группами ЦИК, иногда это происходило без соблюдения необходимых формальностей.<sup>101</sup>

*ЦИК должна рассматривать дела о предполагаемых нарушениях избирательного законодательства на открытых слушаниях и предпринимать своевременные и эффективные меры. В этом отношении все вспомогательные рабочие группы должны содействовать ЦИК в принятии информированных решений по жалобам, а не снимать с ЦИК ответственность.*

ЦИК не была последовательна при принятии решений по жалобам. Она оштрафовала двух кандидатов за раннюю агитацию, но в аналогичной ситуации, связанной с г-ном Жапаровым, штраф был наложен на осуществляющего агитацию гражданина.<sup>102</sup> В другом случае ЦИК оштрафовала менеджера предвыборной кампании кандидата Мадумарова за участие в небольшом агитационном мероприятии, в то время как жалоба на аналогичное нарушение за стороны кандидата Жапарова вообще не рассматривалась на заседаниях ЦИК. Еще в одном случае ЦИК оштрафовала уполномоченного представителя за нарушение правил агитации в ходе встречи г-на Жапарова с избирателями, а предложение обратить санкции против самого кандидата не получило достаточного количества голосов членов ЦИК.<sup>103</sup> Все перечисленные выше примеры свидетельствуют о пристрастности ЦИК при вынесении решений, что противоречит параграфу 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ.<sup>104</sup> Многие собеседники ОМНВ БДИПЧ высказали мнение, что выборная администрация и правоохранительные органы тщательно рассматривали случаи нарушения избирательного законодательства, только когда это не касалось лидирующего кандидата.<sup>105</sup>

*Принцип равенства в избирательном процессе должен соблюдаться. ЦИК должен обеспечить беспристрастное рассмотрение жалоб и равное отношение к кандидатам.*

<sup>98</sup> Статья 2.3 МПГПП гласит: «Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется: «обеспечить любому лицу, права и свободы которого ... нарушены, эффективное средство правовой защиты» и «обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются».

<sup>99</sup> В соответствии со Статьей 7 Закона об избирательных комиссиях, ЦИК контролирует соблюдение избирательного законодательства и может налагать административные санкции.

<sup>100</sup> Сроки досудебного расследования в действующем законодательстве не установлены.

<sup>101</sup> Некоторые заявители получили письма от рабочих групп, но не решения ЦИК.

<sup>102</sup> Кандидат Имамин Ташов был оштрафован за досрочную агитацию, а кандидат Калмаатов – за негативную риторику в начале предвыборной кампании.

<sup>103</sup> Закон устанавливает, что кандидаты несут ответственность за действия своих уполномоченных представителей.

<sup>104</sup> Параграф 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года требует, чтобы государства-участники предоставляли «политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти».

<sup>105</sup> В течение периода, когда г-н Жапаров исполнял обязанности президента, он заменил руководителей правоохранительных органов, в том числе Министра внутренних дел, главу Государственного комитета национальной безопасности (ГКНБ) и Генерального прокурора.

Решения ЦИК были обжалованы в судах, во всех случаях безуспешно.<sup>106</sup> Суды соблюдали установленные законом сроки и процедуры рассмотрения жалоб и вовремя публиковали решения. В целом, уровень доверия к беспристрастности судебной власти при принятии решений в отношении связанных с выборами споров остается низким, и многие собеседники ОМНВ БДИПЧ выражали озабоченность в связи с оказанием политического давления на суды. 25 декабря Совет судей выпустил открытое письмо с целью привлечь внимание общественности к «открытому давлению на судебную систему со стороны правоохранительных органов».<sup>107</sup>

ЦИК и ТИК получили более 100 жалоб и сообщений о предполагаемых нарушениях в день выборов и после него. В основном эти жалобы касались несоблюдения процедур в день выборов на избирательных участках и неисправностей в работе сканнеров для бюллетеней.<sup>108</sup> Одна НПО потребовала аннулирования результатов голосования по более чем 200 избирательным участкам, ссылаясь на процессуальные нарушения, такие как временные неисправности в работе сканнеров для бюллетеней и присутствие членов УИК вблизи сканнеров для бюллетеней, что потенциально может компрометировать тайну голосования. Большая часть таких запросов была изучена ТИК и ЦИК по существу и отклонена, поскольку предполагаемые нарушения не повлияли на результаты голосования.

### ХIII. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ

Законодательство предусматривает возможность наблюдения за выборами и референдумами со стороны кандидатов, организаций гражданского общества, агитационных групп и международных наблюдателей.<sup>109</sup> Согласно законодательству, представителям правительства и правоохранительных органов, парламентариям, членам избирательных комиссий, судьям и прокурорам выступать в качестве наблюдателей запрещается. Кандидаты могли зарегистрировать максимум по два наблюдателя на избирательную комиссию, а группы беспартийных гражданских наблюдателей – максимум по три наблюдателя.<sup>110</sup>

Несколько собеседников ОМНВ БДИПЧ, представляющих гражданское общество, положительно оценили сотрудничество с ЦИК, отметив инклюзивные консультации, связанные с избирательным процессом, и в целом беспрепятственный доступ к наблюдению. Несколько НПО провели комплексное долгосрочное и краткосрочное наблюдение и выпустили публичные заявления по различным аспектам избирательного процесса.

<sup>106</sup> Один протест против решения ЦИК о назначении президентских выборов был отклонен Административным судом, решение которого было далее поддержано Верховным судом. Также, Верховный суд как последняя инстанция оставил в силе решение ЦИК об объявлении подписных листов кандидата недействительными, поскольку изготовление подписных листов не было оплачено из избирательного фонда. Апелляция на решение ЦИК о регистрации г-на Жапарова в качестве кандидата была отклонена Административным судом, решение которого Верховный суд оставил без изменений.

<sup>107</sup> В течение избирательного периода Государственный комитет национальной безопасности (ГКНБ) возбудил уголовные дела против трех судей Верховного суда, включая председателя. См. [письмо](#) Совета судей.

<sup>108</sup> В прокуратуру поступило одно заявление о предполагаемом подкупе избирателей, которое было отклонено за недостаточностью доказательств.

<sup>109</sup> ЦИК аккредитовала 333 международных наблюдателя от 35 посольств и организаций. Всего 13 групп гражданских наблюдателей оповестили ЦИК о своем намерении осуществлять наблюдение за выборами, 5 из них также наблюдали за ходом референдума.

<sup>110</sup> В законе не указано, какое количество наблюдателей от агитационных групп по референдуму должно приходиться на каждую избирательную комиссию.

#### **XIV. ДЕНЬ ВЫБОРОВ**

ОМНВ БДИПЧ не осуществляла систематического или всестороннего наблюдения за процедурами в день выборов, но посетила некоторое количество избирательных участков во всех регионах, а также в городах Бишкек и Ош.

День выборов проходил упорядоченно, и прозрачность процесса была обеспечена. Избирательные участки, которые посетила Миссия, открылись вовремя. На большинстве посещенных участках процесс голосования был организован очень хорошо, члены комиссий были хорошо знакомы с процедурами, но технические проблемы с оборудованием идентификации избирателей и сканеры бюллетеней стали причиной задержек и приостановок в процессе голосования на нескольких из наблюдаемых избирательных участках.

*Правовые положения о тайне голосования должны обеспечиваться на практике и применяться участковыми избирательными комиссиями. Важность сохранения тайны голосования следует подчеркивать в ходе подготовки членов избирательных комиссий и в информированных материалах для избирателей.*

В условиях пандемии COVID-19, ЦИК, в сотрудничестве с Министерством здравоохранения, разработала конкретные инструкции, направленные на борьбу с распространением вирусной инфекции, в том числе о социальном дистанцировании в помещениях для голосования и обеспечении членов избирательных комиссий и избирателей средствами индивидуальной защиты. Тем не менее, превентивные меры, такие как ношение масок и измерение температуры тела избирателей, применялись непоследовательно. Правила социальной дистанции не всегда соблюдались как внутри избирательных участков, так и снаружи.

Большая часть посещенных избирательных участков была оснащена пандусами, инструкциями по заполнению бюллетеней, набранных шрифтом Брайля, а также увеличительными стеклами, что способствовало голосованию людей с ограниченными возможностями. Тем не менее, некоторые избирательные участки располагались на втором этаже, а качество сооруженных пандусов не всегда соответствовало требованиям доступности.

*ЦИК, в консультациях с организациями гражданского общества, следует продолжать свои усилия, направленные на улучшение доступа избирателей с ограниченными возможностями к избирательному процессу, в том числе к беспрепятственному доступу к голосованию.*

Избирательные участки, наблюдение за которыми проводила ОМНВ БДИПЧ, закрылись вовремя, подсчет голосов осуществлялся прозрачно и без задержек. Предварительные результаты были сгенерированы при помощи сканнеров бюллетеней, за ним последовал ручной подсчет. Тем не менее, было отмечено несколько случаев непоследовательности при признании бюллетеней недействительными.

На большинстве посещенных избирательных участках присутствовали доверенные лица кандидатов и гражданские наблюдатели, при этом представители кандидата Жапарова были замечены почти на всех избирательных участках. На нескольких избирательных участках ОМНВ отметила присутствие неуполномоченных лиц, в том числе местных должностных лиц так называемых «добровольцев», направляющих избирателей.



Всего в голосовании приняли участие 1 395 513 граждан (39,16 процента).<sup>111</sup> Явка на референдуме составила 39,12 процентов, что превысило необходимый порог в 30 процентов для признания референдума состоявшимся. Хорошим вкладом в повышение прозрачности стало то, что ЦИК разместила сканированные протоколы предварительных результатов на своем вебсайте вскоре после окончания голосования и продолжила публиковать результаты ручного подсчета голосов.

Согласно результатам проверки, ТИК признали недействительными результаты голосования на восьми избирательных участках в отношении выборов и десяти избирательных участков – в отношении референдума. Это произошло из-за несовпадения количества идентифицированных избирателей и количества поданных голосов. 20 января ЦИК огласила окончательные результаты выборов, согласно которым избранным президентом стал г-н Жапаров. Два члена ЦИК проголосовали против результатов выборов и референдума, обосновав свои отличные от других мнения.<sup>112</sup>

## XV. РЕКОМЕНДАЦИИ

Данные рекомендации, также приведенные в тексте настоящего отчета, предлагаются с целью дальнейшего улучшения процесса проведения выборов в Кыргызской Республике и оказания поддержки, необходимой для приведения этого процесса в полное соответствие обязательствам перед ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов.<sup>113</sup> Эти рекомендации необходимо рассматривать в совокупности с предыдущими рекомендациями БДИПЧ, которые еще не были учтены. БДИПЧ выражает готовность оказать содействие властям Кыргызской Республики в их усилиях по дальнейшему улучшению избирательного процесса и реализации рекомендаций, содержащихся в данном и предыдущих отчетах.

### A. ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Власти не должны проводить выборы и референдумы в один день, если референдум касается института, в отношении которого проводятся выборы.

---

<sup>111</sup> Согласно информации ЦИК, 9 января 18 605 избирателей воспользовались возможностью мобильного голосования. Такая возможность была предоставлена тем, кто не мог посетить избирательный участок в день выборов по состоянию здоровья или по причине инвалидности, находился в медицинских учреждениях или следственных изоляторах, временно проживал в труднодоступной местности, находился на службе в правоохранительных органах или исполнял воинские обязанности.

<sup>112</sup> В своем совместном заявлении два члена ЦИК подвергли сомнению правомочность г-на Жапарова и сослались на нарушения правил финансирования избирательной кампании, неравные условия проведения кампании и злоупотребление административным ресурсом. Мнение о несогласии с результатами референдума было обосновано нарушениями при назначении референдума, нечеткостью вопроса, недостаточностью времени для информирования избирателей и неравными условиями агитации.

<sup>113</sup> В параграфе 25 [Стамбульского документа ОБСЕ от 1999 года](#) государства-участники ОБСЕ дали следующее обещание: «Мы соглашаемся незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации». Оценка реагирования на предыдущие рекомендации оценена ОМНВ БДИПЧ следующим образом: рекомендации №№ 14, 19, 21, 24 и 29, приведенные в [Заключительном отчете БДИПЧ по парламентским выборам 2015 года](#) (Заключительный отчет 2015 года), №№ 8, 15, 18 и 22, приведенные в [Заключительном отчете БДИПЧ по президентским выборам 2017 года](#) (Заключительный отчет 2017 года) и № 18, приведенная в [Заключительном отчете БДИПЧ по парламентским выборам 2020 года](#) (Заключительный отчет 2020 года) выполнены полностью. Рекомендации №№ 2, 4, 6, 11, 17, 25, 27 и 28 Заключительного отчет 2015 года, №№ 1, 3, 9, 10, 11 и 14 Заключительного отчет 2017 года и №№ 10, 12 и 19 Заключительного отчет 2020 года выполнены в большей мере. Рекомендации №№ 1, 3, 7, 9, 18 и 26 Заключительного отчет 2015 года, №№ 2, 4, 5, 7, 12, 13, 14, 17, 17, 23, 24 и 25 Заключительного отчет 2017 года, а также №№ 4, 7, 23 и 25 Заключительного отчет 2020 года выполнены частично. См. также [базу данных рекомендаций БДИПЧ по выборам](#).



2. Назначение референдума, как и любое другое законодательное деятели, должно соответствовать требованиям верховенства права, в том числе в плане установления временных рамок. В частности, подобное решение должно приниматься только после завершения всеобъемлющего и консультативного процесса.
3. Решения, затрагивающие права и обязанности участников выборов, включая толкование закона и разрешение жалоб, должны приниматься ЦИК на открытых заседаниях. Как уже рекомендовалось ранее, все решения ЦИК должны своевременно публиковаться.
4. Следует отменить несоразмерные ограничения избирательных прав в отношении лиц, отбывающих тюремное заключение, и ограничения, основанные на инвалидности.
5. Для обеспечения эффективного контроля следует провести полную ревизию финансовых отчетов. Правовая база должна регулировать его процедуры, сроки и публикацию результатов аудита.
6. В Уголовный кодекс следует внести поправки, которые дали бы четкое определение понятию «разжигания национальной, расовой, религиозной или межрегиональной вражды» и позволили бы ограничить судебные преследования только случаями подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию, согласно их определению в статье 20.2 МПГПП. Необходимо установить предельные размеры компенсаций за ущерб по делам о диффамации и клевете, при этом необходимо принимать в расчет исключительно фактический ущерб, доказанный истцом.
7. Правовое определение предвыборной агитации необходимо изменить таким образом, чтобы оно не создавало препятствий для СМИ при осуществлении редакционного освещения избирательной кампании. Система аккредитации медиа-изданий как необходимого условия для продажи политической рекламы, должна быть отменена.
8. Принцип равенства в избирательном процессе должен соблюдаться. ЦИК должен обеспечить беспристрастное рассмотрение жалоб и равное отношение к кандидатам.

## **В. ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

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

9. Закон о референдуме должен четко определять виды предложений, которые могут быть вынесены на референдум, и соответствующие последствия решений, принятых на референдумах, с тем чтобы предоставить избирателям возможность сделать информированный выбор и обеспечить правовую определенность результатов референдума. Предложения, вынесенные на обязательное голосование, должны быть способны к однозначному осуществлению.

### **Организация выборов**

10. Следует рассмотреть вопрос о включении в Закон о референдуме четкого обязательства властей предоставлять содержательную и сбалансированную информацию о предложениях, вынесенных на референдум.

### **Регистрация избирателей**

11. Властям следует продолжать всесторонние усилия по поощрению и облегчению биометрической регистрации всех граждан, имеющих право голоса, особенно тех, кто проживает за рубежом.
12. Чтобы избежать несоответствий, Государственной регистрационной службе следует гармонизировать соответствующие регистрационные базы данных. Рекомендуется рассмотреть возможность проведения масштабных мероприятий по повышению осведомленности, чтобы стимулировать своевременный обмен гражданами старых удостоверений личности на новые.
13. Следует рассмотреть возможность предоставления право всем избирателям на временное изменение избирательного адреса при условии наличия на это уважительного обоснования и одновременно ограничить количество запросов, которые могут быть поданы одним избирателем. Опубликования списков проголосовавших избирателей следует избегать.

### **Предвыборная агитация**

14. Власти должны сохранять нейтралитет и гарантировать равные условия для всех участников на протяжении всего избирательного процесса в соответствии с передовой практикой. В этой связи для поощрения беспристрастности следует продолжать подготовку должностных лиц государственных и других общественных учреждений, участвующих в выборах.

### **Финансирование избирательной кампании**

15. В законодательство следует внести изменения, устанавливающие лимиты на размер взносы и расходов в отношении финансирования агитационных кампаний во время референдумов.
16. Рекомендуется рассмотреть возможность распространить законодательные нормы, регулирующие вопросы финансирования агитационных кампаний, в том числе лимиты расходов и требования к финансовой отчетности, на третьих лиц, задействованных в агитационных кампаниях, с тем чтобы обеспечить прозрачность и подотчетность.
17. Законодательная база должна предусматривать ряд постепенных сдерживающих административных санкций за нарушения, связанные с финансированием избирательных кампаний.

### **Средства массовой информации**

18. В Закон о референдуме следует внести изменения, устанавливающие четкие правила агитации и механизмы распределения бесплатного эфирного времени между агитационными группами. ЦИК следует регулировать любые пробелы и несоответствия в законодательстве таким образом, чтобы способствовать избирателям в реализации ими информированного выбора.
19. Чтобы исключить возможную путаницу в отношении характера контента, платная политическая реклама в средствах массовой информации должна быть четко обозначена с указанием имен заказчиков рекламы. Показ платной политической рекламы в новостных выпусках и программах, посвященных текущим событиям, следует запретить.

20. Рекомендуется рассмотреть возможность выделения бесплатного времени и организации дебатов на всех государственных вещательных каналах, как этого требует закон. Формат дебатов должен располагать к реальному взаимодействию между кандидатами, в соответствии с постановлением ЦИК. Законодательство не должно препятствовать кандидатам критиковать своих оппонентов в ходе предвыборной кампании.
21. В соответствии с передовой практикой общественные и аффилированные с государством средства массовой информации должны гарантировать беспристрастное и сбалансированное редакционное освещение агитационной деятельности и вариантов выбора, предлагаемых на референдуме.
22. ЦИК должна обеспечить соблюдение тех положений Закона «О выборах», которые относятся к деятельности средств массовой информации в период агитационной кампании. Систематический мониторинг СМИ в ходе агитационной кампании был бы полезен ЦИК, чтобы активно выявлять и проверять нарушения правил освещения кампании и иметь возможность обеспечить оперативное восстановление нарушенных прав.

#### **Жалобы и обращения в суд**

23. ЦИК должна рассматривать дела о предполагаемых нарушениях избирательного законодательства на открытых слушаниях и предпринимать своевременные и эффективные меры. В этом отношении все вспомогательные рабочие группы должны содействовать ЦИК в принятии информированных решений по жалобам, а не снимать с ЦИК ответственность.

#### **День выборов**

24. Правовые положения о тайне голосования должны обеспечиваться на практике и применяться участковыми избирательными комиссиями. Важность сохранения тайны голосования следует подчеркивать в ходе подготовки членов избирательных комиссий и в информированных материалах для избирателей.
25. ЦИК, в консультациях с организациями гражданского общества, следует продолжать свои усилия, направленные на улучшение доступа избирателей с ограниченными возможностями к избирательному процессу, в том числе к беспрепятственному доступу к голосованию.

**ПРИЛОЖЕНИЕ I: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМА**<sup>114</sup>

	<b>Выборы</b>	<b>Процент</b>	<b>Референдум</b>	<b>Процент</b>
Общее количество избирателей	3 563 574			
Количество проголосовавших избирателей	1 395 513	39,16	1 394 218	39,12
Количество действительных голосов	1 384 466	99,21	1 347 561	96,65
Количество недействительных голосов	10 851	0,78	46 453	3,33

	<b>Кандидат (в соответствии с бюллетенем)</b>	<b>Количество голосов</b>	<b>Процент</b>
1	Садыр Жапаров	1 105 248	79,20
2	Канатбек Исаев	8 038	0,58
3	Мыктыбек Арстанбек	23 583	1,69
4	Клара Сооронкулова	14 005	1,00
5	Имамидин Ташов	16 383	1,17
6	Абдил Сегизбаев	20 335	1,46
7	Адахан Мадумаров	94 741	6,79
8	Аимен Касенов	12 684	0,91
9	Улукбек Кочкоров	9 397	0,67
10	Женишбек Байгуттиев	1 327	0,10
11	Эльдар Абакиров	6 996	0,50
12	Курсан Асанов	6 885	0,49
13	Арстанбек Абдылдаев	1 157	0,08
14	Равшан Жээнбеков	2 652	0,19
15	Бактыбек Калмаматов	6 893	0,49
16	Бабыржан Толбаев	32 979	2,36
17	Каныбек Иманалиев	2 490	0,18
	Против всех кандидатов	18 673	1,34

<b>Варианты выбора референдума</b>	<b>Количество голосов</b>	<b>Процент</b>
За президентскую республику	1 133 485	81,30
За парламентскую республику	151 931	10,90
Против обоих вариантов	62 145	4,46

<sup>114</sup> Источник: Вебсайты ЦИК по [выборам](#) и [референдуму](#).

## ПРИЛОЖЕНИЕ II: СПИСОК НАБЛЮДАТЕЛЕЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИССИИ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ

### Парламентская ассамблея ОБСЕ

Петер Йуэл Йенсен	Парламентарий, Специальный координатор	Дания
Райнхольд Лопатка	Парламентарий, Глава делегации	Австрия
Йозеф Гайек	Парламентарий	Чешская Республика
Ян Хорник	Парламентарий	Чешская Республика
Карла Марикова	Парламентарий	Чешская Республика
Зденек Ондрачек	Парламентарий	Чешская Республика
Павел Плзак	Парламентарий	Чешская Республика
Мари Краруп	Парламентарий	Дания
Ларс Аслан Расмуссен	Парламентарий	Дания
Инка Хопсу	Парламентарий	Финляндия
Вильгельм Йуннила	Парламентарий	Финляндия
Том Пакалэн	Парламентарий	Финляндия
Франсуа Жоливье	Парламентарий	Франция
Дидье Пари	Парламентарий	Франция
Фредерик Пети	Парламентарий	Франция
Од Вандорме	Парламентарий	Франция
Жолт Ченгер-Залán	Парламентарий	Венгрия
Луиджи Аугуссори	Парламентарий	Италия
Мауро Дель Барба	Парламентарий	Италия
Паоло Гримольди	Парламентарий	Италия
Франческо Молламе	Парламентарий	Италия
Вито Ваттуоне	Парламентарий	Италия
Алексей Корниенко	Парламентарий	Российская Федерация
Геннадий Онищенко	Парламентарий	Российская Федерация
Йохан Бюсер	Парламентарий	Швеция
Маргарета Седерфельт	Парламентарий	Швеция
Карина Одебринк	Парламентарий	Швеция
Ясенко Оманович	Парламентарий	Швеция
Селами Алтынок	Парламентарий	Турция
Лукас Мусси	Член делегации	Австрия
Сильвия Андрисова	Член делегации	Чешская Республика
Радек Меркл	Член делегации	Чешская Республика
Андреас Бэйкер	Член делегации	Дания
Эва Эсмарк	Член делегации	Дания
Стефани Колчанов	Член делегации	Франция
Фрейя Кочи	Член делегации	Германия
Сергей Карсека	Член делегации	Российская Федерация
Густаво Палларес	Член делегации	Испания
Симона Ди Съютис	Член делегации	Швеция

Фредрик Свенссон	Член делегации	Швеция
Манучехр Салохудинов	Член делегации	Таджикистан
Эджем Данык Гёкдже	Член делегации	Турция
Джемиль Коркмаз	Член делегации	Турция
Янис Хельви́г	Член делегации	Соединенные Штаты Америки

**Основная команда долгосрочной миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами**

Тамаш Мезерич	Глава Миссии	Венгрия
Вольфганг Споррер		Австрия
Андрей Краснянский		Беларусь
Мишо Имамович		Босния и Герцеговина
Антон Петренко Томсен		Дания
Михеил Голиджашвили		Грузия
Силке Титтель		Германия
Карло Паппалардо Фишер		Италия
Рокас Стабингис		Литва
Светлана Четайкина		Российская Федерация
Валентина Кремлёва		Российская Федерация
Ивана Станоев		Сербия
Петер Новотны		Словакия
Фаррух Джуракулов		Таджикистан
Егор Тильпунов		Украина

**Наблюдатели долгосрочной миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами**

Ян Удржал		Чешская Республика
Томас Влач		Чешская Республика
Мари Пааянен		Финляндия
Сусанне Неймейер		Германия
Кристоф Вайдемани		Германия
Филиппо Ристольдо		Италия
Рокко Джовани Дибьясе		Италия
Элина Баландина		Российская Федерация
Александр Бедрицкий		Российская Федерация
Александр Мамин		Российская Федерация
Лев Тарских		Российская Федерация
Николас Хейум		Швеция
Эва Якобссон		Швеция
Бьорн Тедеман		Швеция
Надя Пашкова		Украина
Патриция Кавана		Великобритания
Нирмала Гопал		Великобритания
Марк Уоллер		Великобритания
Мичел Ньянг		Соединенные Штаты Америки
Эндрю Оффенбахер		Соединенные Штаты Америки
Мэри Стегмайер		Соединенные Штаты Америки

## ИНФОРМАЦИЯ О БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основной организацией ОБСЕ, помогающей государствам-участникам «обеспечить полное соблюдение прав человека и основных свобод, следовать букве закона, продвигать принципы демократии и (...) строить, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать толерантность в обществе» (Документ Хельсинского саммита 1992 года). Это называется человеческим измерением ОБСЕ.

БДИПЧ, базирующееся в Варшаве (Польша), было создано как Бюро по свободным выборам на Парижском саммите 1990 года и начало свою деятельность в мае 1991 года. Спустя год название организации было изменено для того, чтобы отражать расширенный мандат, включавший теперь права человека и демократизацию. Сегодня в организации работают 150 сотрудников.

БДИПЧ – ведущее агентство в Европе в области **наблюдения за выборами**. Каждый год Бюро координирует и организует направление тысяч наблюдателей для оценки выборов в регионе ОБСЕ на предмет соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов и национальному законодательству. Уникальная методология Бюро предоставляет возможность углубленного анализа всех элементов избирательного процесса. Посредством своих проектов БДИПЧ помогает странам-участницам улучшить их избирательную систему.

Деятельность Бюро в области **демократизации** включает: верховенство права, законодательную поддержку, демократическое управление, миграцию и свободу передвижения, гендерное равенство. Ежегодно БДИПЧ реализует ряд целевых программ помощи, направленных на развитие демократических структур.

БДИПЧ также оказывает содействие государствам-участникам в выполнении их обязательств по поощрению и защите **прав человека и основных свобод** согласно обязательствам ОБСЕ по человеческому измерению. Это достигается путем работы с различными партнерами в целях развития сотрудничества, укрепления потенциала и обмена опытом в тематических областях, включая права человека в борьбе с терроризмом, усиление защиты прав человека жертв торговли людьми, образование в области прав человека, мониторинг и отчетность по правам человека, а также права женщин и безопасность.

В области **толерантности и недискриминации** БДИПЧ оказывает поддержку странам-участницам в их реакции на преступления на почве ненависти и проявления расизма, ксенофобии, антисемитизма и других форм нетерпимости. Деятельность БДИПЧ в этой сфере сосредоточена на следующих направлениях: законодательство; обучение правоохранительных органов; мониторинг, отчетность, отслеживание реагирования на преступления и инциденты, совершенные на почве ненависти; образовательная деятельность для популяризации толерантности, уважения и взаимопонимания.

БДИПЧ консультирует страны-участницы по вопросам политики в отношении **Рома и Синти**. Бюро содействует расширению возможностей и организации контактов в сообществах Рома и Синти, а также способствует участию представителей этих сообществ в работе законодательных органов.

Вся деятельность БДИПЧ осуществляется в тесном сотрудничестве с государствами-участниками ОБСЕ, организациями и полевыми миссиями ОБСЕ, а также с другими международными организациями.

Более подробная информация доступна на сайте БДИПЧ ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).