

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ
ДОЛГОСРОЧНОГО НАБЛЮДЕНИЯ
ЗА ВЫБОРАМИ ДЕПУТАТОВ В ЖОГОРКУ КЕНЕШ**

**ПЕРИОД НАБЛЮДЕНИЯ
С 24 АВГУСТА ПО 25 СЕНТЯБРЯ 2020 Г.**

Общественный фонд «Общее дело»

Сентябрь, 2020

Оглавление

РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА	3
ВВЕДЕНИЕ	6
О ВЫБОРАХ	7
АНАЛИЗ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	9
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ.....	16
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ	24
ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....	27
НАРУШЕНИЯ И ЖАЛОБЫ.....	29
РЕКОМЕНДАЦИИ	33

РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА

Предварительный отчет был подготовлен ОФ «Общее дело» по результатам долгосрочного наблюдения. Он охватывает период с 24 августа по 25 сентября 2020 года и включает в себя оценку: деятельности избирательных комиссий, кампании по информированию избирателей, процесса выдвижения и регистрации кандидатов, предвыборной агитации; а также анализ жалоб и заявлений, поданных в предвыборный период.

- Общественно-политическая ситуация в стране согласно 80% полученных отчетов долгосрочных наблюдателей была оценена как спокойная. Однако, в Бишкеке, Араванском, Кара-Суйском и Панфиловском районах предвыборная общественно-политическая ситуация является более напряженной в связи с митингами и противостоянием между политическими партиями. Стоит отметить, что выборы проходят на фоне последствий первой волны пандемии коронавируса (COVID-19). Так, до официального объявления выборов в информационном пространстве активно обсуждался вопрос целесообразности проведения выборов как таковых во время пандемии, после объявления выборов фокус обсуждений сместился на вопросы о процессе подготовки выборов и порядке голосования в условиях пандемии.

- Пандемия (COVID 19) так же внесла значительные коррективы в деятельность избирательных комиссий и в избирательный процесс. Так, проведение заседаний ЦИК КР проходили в формате онлайн в соответствии с внесенным поправкам в Регламент ЦИК КР. Данное новшество значительно усложнило процедуру наблюдения за заседаниями, так как доступ общественных наблюдателей в зал заседаний был ограничен. Общественные наблюдатели Фонда в ЦИК КР отмечают неудовлетворительность в организационной работе по проведению заседаний в виде непоследовательного и внезапного назначения заседаний или задержке на неопределенное время. Недостаточная работа ЦИК КР об информировании времени начала заседаний и опубликованию повестки заседания, а также низкая исполнительная дисциплина аппарата ЦИК КР по обратной связи на вопросы и письменные запросы Фонда.

- Избирательное законодательство сформировано в полном объеме, то есть имеется достаточно большое количество нормативных правовых актов различной юридической силы, адекватно регулирующих отдельные вопросы, связанные с организацией и проведением выборов на республиканском и местном уровнях. Но при этом имеются определенные неточности и коллизии. Так, конституционный закон позволил по ряду направлений в большей степени защитить избирательные права граждан. Однако в силу чрезмерной процедурной регламентации, защита некоторых норм избирательных прав оказалась в нем отодвинута на второй план, например, права общественных наблюдателей, размер избирательного порога и залога, вопросы, касающиеся агитации и т.п. Из

положительных изменений также можно отметить, что в отличие от предыдущих лет, отмечается определенная динамика по исполнению рекомендаций БДИПЧ, в части приведения нормативных правовых актов Кыргызской Республики, в соответствие с международными стандартами. Например, из 25 рекомендаций, учтены 14.

- На этих выборах ЦИК предпринял усилия по расширению числа граждан в процесс голосования, включая создание мобильных групп для включения трудовых мигрантов, ЛОВЗ, а также сервис «Кабинет избирателя» предназначен для улучшения условий реализации активного избирательного права граждан путем расширения возможностей подачи заявлений о внесении изменений в список избирателей, в список участников референдума и об изменении избирательного адреса в электронном формате.

-За период с 16 июля по 24 сентября количество зарегистрированных избирателей значительно увеличилось. Наибольший рост числа зарегистрированных избирателей наблюдается в Бишкеке (105 859 или 27,01%), за ним следуют Ошская область (36 595 или 25,52%) и Чуйская область (17 294 или 3,03%).

- Массовые случаи подвозов избирателей и заявлений по форме №2 в количестве 496239 обращений одновременно создали несколько проблем, усиливая неравенство возможностей политических партий, и подрывая доверие к избирательной системе. Общее количество заявок на Форму 2 значительно увеличилось по сравнению с предыдущими выборами. Общее количество заявлений по Форме 2 на этих выборах составляет 496 239, что является 14,08% от всего электората. Так, на парламентских выборах 2015 года это число составило 297 327 или 10,76% зарегистрированных избирателей, а на президентских выборах 2017 года было подано 315 461 заявлений на 3 025 770 зарегистрированных избирателей (10,42%). В связи с этим существуют некоторые опасения по поводу того, что политические партии могут частично манипулировать этим механизмом для достижения регионального порога в 0,7% и для прохождения внутрипартийного «мягкого» рейтинга.

- В целом предвыборная агитация проходит в конкурентной среде. Вне зависимости от размеров избирательных фондов все политические партии используют разные методы агитации от традиционных подворовых обходов до смс-рассылок. Печатные материалы, телевидение/радио, интернет и встречи с избирателями являются наиболее распространёнными методами агитации согласно отчетам долгосрочных наблюдателей.

-Средства массовой информации на этих выборах предлагают гораздо больше информации и анализа об актуальных вопросах, связанных с выборами. Дебаты в отличие от прошлых лет проводятся не только на КТРК и ЭлТР, но другими

СМИ, что является изменением к лучшему. Граждане активно интересуются списками кандидатов и обсуждают программы политических партий.

- Относительно списков кандидатов политических партий вызывает беспокойство, что после регистрации списков кандидатов могут вноситься изменения в качественный состав этих списков. Так, политическая партия «Мекеним Кыргызстан» исключила из списка 8 женщин кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша. Пробелы в законодательстве позволяют партиям не соблюдать установленные квоты для молодежи, женщин, этнических меньшинств и ЛОВЗ. Фактически политическим партиям достаточно соблюсти установленные квоты только до процесса регистрации списков кандидатов.

- Общественный фонд как некоммерческая организация, так и через своих представителей с момента начала предвыборной агитации зафиксировала и передала в территориальные избирательные комиссии республики 19 жалоб и заявлений по фактам нарушения избирательного законодательства, по итогам рассмотрения которых отдельным членам УИК были вынесены предупреждения. Всего наблюдатели заполнили 63 инцидентные формы.

- Согласно отчетам долгосрочных наблюдателей, самые распространенные типы нарушений во время агитации – подкуп, административный ресурс, порча агитационных материалов, неравный доступ и нарушение правил предвыборной агитации согласно отчетам долгосрочных наблюдателей.

- Информирование избирателей о ходе подготовки и проведения выборов проходило в большинстве районов как в онлайн, так и в смешанном режиме в соответствии с 78,45% полученных отчетов. В качестве положительной практики можно отметить усиление работы по информированию граждан о выборах со стороны ЦИК. Также информированием занимаются ГРС и органы местного самоуправления. Информирование избирателей ЦИКом долгосрочные наблюдатели оценили в большинстве как удовлетворительное и хорошее практически по всем аспектам.

ВВЕДЕНИЕ

Общественный фонд «Общее дело» это некоммерческая организация, созданная для проведения мониторинга выборов разных уровней в Кыргызской Республике, реализации проектов гражданского образования и содействия более активному участию граждан в процессах принятия решений.

Фонд присоединился к Декларации глобальных стандартов независимого наблюдения за выборами. Это базовый документ авторитетной Глобальной сети национальных наблюдателей за выборами (Global Network of Domestic Election Monitors). 251 организация в 89 странах мира приняли ее, чтобы обеспечивать независимый мониторинг избирательного процесса.

Фонд создал общенациональную сеть наблюдателей, которые прошли соответствующую подготовку для формирования и развития навыков и компетенций для проведения наблюдения за выборами на высоком профессиональном уровне.

Деятельность ОФ «Общее дело» направлена на выстраивание эффективного взаимодействия с властью и населением через диалог, мониторинг важных политических процессов, участие в процессах принятия решений и обеспеченности прозрачности их продвижения в целях защиты прав и свобод граждан, совместных действий для устойчивого демократического развития страны.

Цель наблюдения за выборами - предоставить гражданам и заинтересованным сторонам на выборах профессиональную, беспристрастную и своевременную оценку соответствия международным стандартам и национальному законодательству, включая информацию о потенциальных нарушениях, явке избирателей и результатах выборов.

Долгосрочное наблюдение проводится с целью:

- Обеспечения справедливого избирательного процесса в соответствии с международными стандартами и национальным законодательством.
- Анализа избирательного законодательства.
- Выявления нарушений и фальсификации выборов и сообщения о них.
- Предоставления проверенной, своевременной и объективной информации о предвыборном и пост-выборном периоде.

Наряду с сотрудниками, задействованными в головном офисе, 116 долгосрочных наблюдателей были обучены и направлены во все регионы нашей страны для мониторинга:

- формирования и деятельности избирательных комиссий всех уровней (ЦИК, 54 ТИК);
- предвыборных кампаний;
- выдвижения кандидатов;
- списков избирателей;
- по подведению итогов выборов в ТИКах.

Их работу поддерживают 16 региональных координаторов и юристов, которым поручено оказывать помощь в обработке полученной информации по нарушениям и жалобам на выборах.

– информирования общественности о соблюдении национальных и международных стандартов демократических выборов своевременно, профессионально и беспристрастно.

О ВЫБОРАХ

Президент Кыргызской Республики своим Указом от 2 июля 2020 года УП № 139, назначил выборы депутатов Жогорку Кенеша на воскресенье, 4 октября 2020 года.

Выборы в парламент Кыргызской Республики проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В парламент могут быть избраны лица, обладающие активным избирательным правом, достигшие 21 года ко дню выборов, если они не признаны судом недееспособным и у них нет непогашенной или неснятой судимости.

Выборы в парламент проводятся по пропорциональной системе, при которой 120 депутатов парламента избираются на 5-летний срок по партийным спискам в едином общенациональном избирательном округе с двойным избирательным порогом, то есть получить, по меньшей мере, 7% действительных голосов, поданных в целом по республике и, по меньшей мере, 0,7% действительных голосов, поданных в каждой из семи областей, а также в городах Бишкек и Ош. Также для получения депутатских мандатов политическая партия обязана учесть представительство:

- не более 70% кандидатов одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политических партий, не должна превышать трех позиций;

- не менее 15% кандидатов не старше 35 лет, при этом не менее 5 кандидатов из них должны быть включены в список первых 65 кандидатов;
- не менее 15% кандидатов, имеющих различную этническую принадлежность, при этом не менее 5 кандидатов из них должны быть включены в список первых 65 кандидатов;
- не менее 2 кандидатов - лица с ограниченными возможностями здоровья, при этом один из них должен быть включен в список первых 50 кандидатов.

Общее число кандидатов, выдвигаемых политической партией по списку, не может быть менее 75 и более 200 кандидатов. По результатам выборов одной политической партии может быть предоставлено не более 65 мандатов из 120 мест в парламенте.

В список избирателей включаются все граждане Кыргызской Республики, достигшие 18-летнего возраста на день голосования и обладающие активным избирательным правом и прошедшие биометрическую регистрацию. От избирателей требуется принести с собой на избирательный участок действующую ID карту. Другие виды документов исключены.

Список избирателей составляется на основе Единого государственного реестра населения, который содержит биометрические данные всех зарегистрированных граждан. Граждане, которые не предоставили биометрические данные, не будут включены в список избирателей и, таким образом, не будут допущены к голосованию. Количество избирателей, прошедших биометрическую регистрацию на 25 сентября 2020 года, составляет 3 523532 граждан.

На выборах будут использованы сканеры отпечатков пальцев для идентификации и проверки избирателей, а автоматические считывающие урны будут производить автоматический подсчет голосов на всех избирательных участках. Однако официальные итоги голосования будут установлены на основе ручного подсчета.

Единая система избирательных комиссий состоит из ЦИК КР, Территориальных (далее-ТИК) и участковых избирательных комиссий (далее - УИК). Общее количество ТИК расположенных в административно-территориальных единицах республики составляет – 54, а общее количество УИК составляет 2475.

В список избирателей включены 3 523532 человек, что на 497762 больше, чем на выборах президента в 2017 г¹. Женщины составляют 52%, а мужчины – 48%. 495 тысяч граждан, или 12,61 процента избирателей не сдали свои

¹ Там же

биометрические данные², и таким образом, не будут включены в список избирателей и голосовать.

44 политические партии заявили о своем намерении участвовать в выборах. Списки кандидатов 16 политических партий зарегистрированы для участия.

По данным на 14 сентября 2020 года ЦИК КР зарегистрировал 5 международных организаций и 11 некоммерческих организаций в качестве международных и общественных наблюдателей на выборах. Миссия БДИПЧ ОБСЕ была вынуждена ограничить свою миссию по наблюдению за выборами в Кыргызстане ввиду существующих рисков, связанных с пандемией и связанных с этим ограничением на передвижение.

АНАЛИЗ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Анализ избирательного законодательства показывает, что избирательное законодательство Кыргызской Республики оформилось в самостоятельную динамично развивающуюся отрасль права. В течение длительного времени избирательное законодательство Кыргызской Республики развивалось исходя из стремления обеспечить защиту избирательных прав граждан в соответствии с международными избирательными стандартами.

Основной законодательной базой для проведения Парламентских является Конституция и конституционный закон регламентирующий проведение парламентских выборов, закон об избирательных комиссиях, а также другие нормативные правовые акты, включая постановления ЦИК КР, регулирующие отдельные положения Конституционного закона в пределах своей компетенции³.

В целом избирательное законодательство сформировано в полном объеме, то есть имеется достаточно большое количество нормативных правовых актов различной юридической силы, адекватно регулирующих отдельные вопросы, связанные с организацией и проведением выборов на республиканском и местном уровнях. Но при этом имеются определенные неточности и коллизии. Так, новый Конституционный закон позволил по ряду направлений в большей степени защитить избирательные права граждан. Однако в силу чрезмерной процедурной регламентации, защита некоторых норм избирательных прав оказалась в нем отодвинута на второй план, например, права общественных

² Информационный ресурс <http://24.kg>

³ См.: Конституция Кыргызской Республики 2010 года, Конституционный закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2011 года (далее- Конституционный закон), Закон Кыргызской Республики «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов» от 2011 года.

наблюдателей, размер избирательного порога и залога, вопросы, касающиеся агитации и т.п.

Международные стандарты:

С целью оценки соответствия избирательного процесса в Кыргызской Республике международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству, Центральной комиссии по выборам и референдумам Кыргызской Республики направляются приглашения международным институтам, на проводимые выборы.

Одним из них было Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ), которое учредило 5 сентября 2017 года, Миссию по наблюдению за президентскими выборами 15 октября 2017 года. В Заключительном отчете Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Кыргызской Республики 15 октября 2017 года, содержится 25 рекомендаций. Данные Рекомендации охватывают как законодательные нормы, так и процедурные вопросы.

В отличие от предыдущих рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ, отмечается определенная динамика по исполнению рекомендаций БДИПЧ, в части приведения нормативных правовых актов Кыргызской Республики, в соответствие с международными стандартами:

- 14 рекомендаций учтены, из них 3 частично;
- 4 рекомендаций не учтены;
- 7 рекомендаций относятся к процедурным вопросам.

Так, к примеру, из учтенных рекомендаций, хотелось бы отметить следующие рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ, которые были учтены в конституционном Законе:

– внесение статья 21-1 о недопустимости злоупотребления административным ресурсом⁴; а п. 5 статьи 46 изложен в новой редакции, согласно которому нарушения кандидатом, его представителями требований, предусмотренных данной статьей в целях избрания кандидата, является основанием, для отмены регистрации.

– внесение изменений в абзац второй статьи 6 предусматривающей ответственность за нарушение тайны голосования;

– введение принципа беспристрастности избирательных комиссий. Рекомендацией №12 внесены изменения, связанные обеспечением доступа ЛОВЗ к помещению для голосования, осуществлению процедур голосования, требований к информированию и т.д.;

⁴ См.: Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244>

– расширение возможностей регистрации населения в осуществлении биометрической регистрации на территориях аэропортов и железнодорожных вокзалов в период подготовки к выборам и была изложена в новой редакции статьи 14 Конституционного Закона.

– внесение изменений в ч. 2 статьи 62 где цифры «5000000» заменены цифрами «3000000».

– установление критериев информации в СМИ, согласно которым были внесены изменения в ст. ст. 22,24,26, 27;

– изменения в статью 10-1 связанные с выполнением рекомендации №22 повлияли на внесение изменений в части возможности НКО зарегистрировать не более 3 общественных наблюдателей в каждой избирательной комиссии. При том, что на одном избирательном участке одновременно может находиться только один общественный наблюдатель и т.д.

Рекомендации, которые исполнены частично:

- так рекомендация 13, рекомендует пересмотреть лишение избирательных прав, заключенных вне зависимости от тяжести содеянного, а также с умственными ограничениями.

Часть третья [статьи 3](#) Конституционного закона дополнена словами «по вступившему в законную силу приговору суда». Тем самым продолжают не иметь права избирать, быть избранными граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда⁵.

- статья 3 Закона Кыргызской Республики «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики» дополнена пунктом 7, устанавливающим принцип беспристрастности избирательных комиссий.

При этом не исполнена рекомендация: «рассмотреть возможность разрешить неполитическим группам, таким как гражданское и судебское сообщество, назначать членов ЦИК с целью улучшения беспристрастности и плюрализма в ЦИК» (рекомендация 9).

Некоторые не исполнены: «рассмотреть возможность установления четкого срока проведения возможного второго тура голосования» (рекомендация 8).

Учитывая, что отчет миссии Миссии БДИПЧ ОБСЕ, как было указано выше, содержит много процедурных рекомендаций, считаем полное видение исполнения рекомендаций, представиться по итогам наблюдения за предстоящими выборами в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

Избирательные пороги:

⁵ См.: Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244>

Введение в практику формирования выборных органов власти пропорциональной избирательной системы заключается в том, чтобы в законодательном (представительном) органе были пропорционально представлены все избирательные объединения, пользующиеся поддержкой определенной части граждан Кыргызской Республики. Законодатель обязан устанавливать такое правовое регулирование в этой области, которое надлежащим образом гарантировало бы избирательные права граждан и легитимацию органов публичной власти, формируемых по итогам демократических выборов, не допуская искажения результатов волеизъявления избирателей.

Целями введения избирательного порога, можно установить следующее:

1. Для ограничения чрезмерного влияния малых партий на принятие парламентом решений, в том числе на формирование правительства.
2. Для предотвращения чрезмерного фракционного дробления депутатского корпуса.
3. Для обеспечения всем партиям, представленным в парламенте, возможность иметь работоспособные фракции.

Наиболее обоснованными можно считать доводы, связанные с тем, что заградительный барьер призван повысить работоспособность парламента. В противовес положительным моментам ввода заградительного барьера необходимо отметить, что это приводит к некоторому ограничению пропорциональности представительства и фактически – к ограничению прав граждан на представительство в парламенте. Завышенный барьер может привести к еще одному негативному явлению по ограничению пропорциональности представительства: партия, за которую проголосовало меньше половины избирателей, получает большинство мандатов благодаря отсечению от участия в распределении мандатов партий, в сумме имеющих значительную поддержку избирателей. Тем самым решения, принимаемые большинством депутатов парламента, могут не отражать волю большинства избирателей.

С правовой точки зрения избирательный порог является существенным ограничением прав граждан и потому он может считаться допустимым лишь в той мере, в какой он позволяет решать задачу по обеспечению конституционно защищаемых ценностей. Иными словами, нужно, исходя из принципа разумной достаточности, установить такой размер порога, при котором он выполнял бы свое конституционно-правовое предназначение. Увеличение порога сверх этого размера будет чрезмерным, поскольку оно усиливает ограничения без дополнительного усиления его защитной функции.

До принятия конституционного Закона Кыргызской Республики «О внесении изменения в конституционный Закон Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша

Кыргызской Республики» от 30 июня 2020 года № 68 (вступил в действие 3 июля 2020 года), действовал девяти процентный избирательный порог.

Однако согласно вышеуказанного конституционного закона, в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в пункте 1, абзаце втором части 2, абзаце первом части 3 статьи 64 цифра "9" заменена цифрой "7".

Но даже при этом, считаем, что, исходя из результатов парламентских выборов в 2015 году, можно предположить, что действующий семипроцентный барьер, будет не преодолим для многих политических партий и, следовательно, большое количество избирателей останутся без представительства в Жогорку Кенеше.

Учитывая международный опыт и рекомендации международных инстанций, представляется обоснованным и целесообразным установление избирательного порога на уровне 5%. Такой уровень порога можно считать разумным компромиссом между требованиями работоспособности парламента и обеспечения его представительности.

Это позволит приблизить процент проголосовавших избирателей за какую-либо партию к числу полученных ею мандатов, снизить количество не учтенных голосов избирателей (отдавших голоса за партии, не вошедшие в состав Жогорку Кенеша).

Избирательный залог:

Статьями 49 и 61 Конституционного Закона, установлен избирательный залог, то есть денежная сумма, внесение которой является условием регистрации кандидатов для участия в выборах. Залог возвращается, если кандидат получил на выборах определенную долю голосов, и переходит в собственность государства, если кандидаты, политические партии на выборах не соберут более 5 процентов голосов избирателей.

Избирательный залог, с одной стороны, оправдан, так как применяется в целях легального отстранения от выборов «безответственных кандидатов», которые не пользуются поддержкой избирателей и/или своим участием в выборах решают не связанные с выборами задачи.

Однако высокий размер избирательного залога (в десяти тысячекратном размере установленного законодательством расчетного показателя для кандидатов на должность Президента и в пятидесяти тысячекратном размере установленного законодательством расчетного показателя для политических партий), может серьезно ограничить число претендентов на места в парламент, особенно для малых партий, а также кандидатов, не имеющих богатых спонсоров.

Высокий размер избирательного залога, может создавать более благоприятные условия для материально обеспеченных людей, тем самым нарушая принцип равенства граждан на выборах.

Сумма залога должна быть достаточной для того, чтобы поставить заслон несерьезным партиям и кандидатам, но в то же время не такой большой, чтобы помешать легитимным партиям или кандидатам быть включенными в избирательный бюллетень. Порог, требуемый для возврата средств, должен быть разумным. Правовые положения о регистрации, включая сумму денежного залога должны учитывать экономическую ситуацию в стране. Размер избирательного залога может казаться разумным, но на самом деле эта сумма может быть неподъемной для большинства граждан из-за их экономического положения. Предлагаем в комиссионном порядке принять решение с привлечением всех субъектов избирательных правоотношений и специалистов в области экономики, с проведением экономического анализа по данному вопросу.

Краткий обзор основных изменений

Существенные изменения и дополнения в конституционный Закон, регламентирующий проведение парламентских выборов, были внесены 8 августа 2019 года и 30 июня 2020 года⁶.

Данным конституционным Законом Кыргызской Республики внесены следующий комплекс законодательных изменений в области:

2.1. Оптимизации работ со списками избирателей:

2.1.1. мер по улучшению инклюзивности (вовлеченности) граждан в выборный процесс;

2.1.2. реализации активного избирательного права граждан, не имеющих возможности проголосовать в день выборов на избирательном участке;

2.1.3. граждан, временно пребывающие за рубежом.

2.2. Обеспечения избирательных прав ЛОВЗ.

2.3. Реализации пассивного избирательного права:

2.3.1. в целях повышения качества избираемых органов;

2.3.2. регламентации порядка выдвижения и регистрации кандидатов в Президенты;

2.3.3. регламентации порядка регистрации списка кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша;

⁶ См.: Конституционный закон Кыргызской Республики «О внесении изменений конституционные законы Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 8 августа 2019 года №116; Конституционный закон Кыргызской Республики «О внесении изменений конституционные законы Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 30 июня 2020 года № 68 // <https://online.toktom.kg/Toktom/106136-0>

2.3.4. приведения в соответствие с Конституцией положений о статусе депутата Жогорку Кенеша.

2.4. Общественных наблюдателей.

2.5. Недопустимости злоупотребления административным ресурсом.

2.6. Информирования избирателей и предвыборная агитация.

2.7. Контроля и прозрачности финансирования избирательной кампании:

2.7.1. снижения влияния финансового ресурса на выборах;

2.7.2. расходов из избирательного фонда;

2.7.3. деятельности контрольно-ревизионной группы.

2.8. Избирательных споров.

Не менее важными изменениями являются поправки в Кодекс о нарушениях, Кодекс о проступках и в Уголовный кодекс Кыргызской Республики⁷. Так как нормативные правовые акты в области привлечения к ответственности, направлены на предотвращение действий, которые искажают волеизъявление избирателей, а также формирование условий для обеспечения неотвратимости наказания за нарушения избирательного законодательства.

Данные изменения включили в себя такие статьи как: невыполнение решений и требований избирательной комиссии, принятых в пределах ее полномочий; предоставление избирателем заведомо недостоверных сведений; получение избирателем (участником референдума) денежных средств и материальных ценностей; злоупотребление административным ресурсом и т.д.

Из данных изменений отмечаем два новшества:

- принятие избирателем (участником референдума) денежных средств и материальных ценностей.

Подкуп голосов избирателей является результатом как способа работы кандидатов по привлечению голосов избирателей, так и результатом низкой правовой культуры граждан. Для эффективного противодействия подкупу важно участие самих граждан, общественное порицание данного явления путем мер информационно-разъяснительного характера о пагубных последствиях подкупа, который искажает волеизъявление избирателей;

- злоупотребление административным ресурсом.

Согласно Совместной рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии 2016 года по предотвращению и урегулированию злоупотреблений

⁷ См.: Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере избирательного законодательства» от 24 июля 2020 года №88 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112052?cl=ru-ru>

административным ресурсом в ходе избирательных процессов и Заключительному отчету Миссии наблюдателей ОБСЕ за выборами Президента Кыргызской Республики: «в законодательстве должен быть установлен четкий и предсказуемый запрет (на злоупотребление административным ресурсом). Должны быть предусмотрены и применяться санкции за «злоупотребление административным ресурсом».

В целях предотвращения злоупотребления административным ресурсом на выборах и его влияния, искажающего волеизъявление избирателей, вносится ответственность за злоупотребление административным ресурсом.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

Заседания ЦИК

Пандемия (COVID 19) внесла значительные коррективы в подготовительный процесс по проведению выборов и одним из изменений явилось проведение заседаний ЦИК КР формате онлайн. Данное новшество значительно усложнило процедуру наблюдения за заседаниями, так как в зал заседаний не пускали общественных наблюдателей и заседания не транслировались на информационных ресурсах.

Общественные наблюдатели от Общественного фонда «Общее дело» смогли принять участие на заседаниях ЦИК КР только 17 августа 2020 года, хотя уже зарегистрированы с 30 июля 2020 года, что повлияло на их отсутствие на 4-х заседаниях ЦИК КР. Однако по состоянию на 28 сентября 2020 года (включительно), они уже приняли участие на 18 заседаниях ЦИК КР.

24 августа 2020 года за № 93 ЦИК КР вынес решение по алгоритмам действий по обеспечению санитарно-эпидемиологической безопасности и защиты здоровья граждан от COVID-19 в ходе организации и проведения выборов. Министерство здравоохранения КР согласовывает данный алгоритм 7 сентября 2020 года, а общественные наблюдатели получают данную копию лишь 14 сентября 2020 года⁸.

Общественные наблюдатели Фонда в ЦИК КР отмечают неудовлетворительность в организационной работе по проведению заседаний ЦИК КР в виде непоследовательного и внезапного назначения заседаний, несвоевременному оповещению и задержке на неопределенное время. Недостаточная работа ЦИК КР об информировании о времени и опубликованию

⁸ См.: В связи с эпидемиологической ситуацией, связанной с коронавирусной инфекцией COVID-19, Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики разработаны и утверждены Решением ЦИК КР от 24 августа 2020 года за № 93 – Алгоритмы действий по обеспечению депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 04 октября 2020 года. При этом Министерство здравоохранения Кыргызской Республики, согласовывает данный Алгоритм приказом от 07 сентября 2020 года № 695, однако, Общественный фонд «Общее дело» смогло получить утвержденную копию Алгоритма для работы, только 14 сентября 2020 года.

повестки заседания, а также низкая исполнительная дисциплина аппарата ЦИК КР по обратной связи на вопросы и письменные запросы Фонда.

На брифинге Председателя ЦИК КР Шайлдабековой Н.К. с общественными наблюдателями, проходившем 16 сентября 2020 года представители Фонда затронули все вышеперечисленные вопросы, и рекомендовали создание общего чата для всех общественных наблюдателей ЦИК КР в социальных сетях типа WhatsApp, Telegram и т.п. в целях оперативного оповещения, путем рассылки сообщений о планируемых тех или иных мероприятиях, а также закрепления за общественными наблюдателями одного куратора, через которого можно было бы решать определенные вопросы, не нагружая других специалистов аппарата ЦИК КР.

Процесс выдвижения и регистрации кандидатов проходил в соответствии с установленными сроками. 44 политические партии уведомили ЦИК КР об участии на выборах. По итогам были зарегистрированы списки кандидатов 16 политических партий.

Общественные наблюдатели отмечают 3 случая отказа ЦИК КР в регистрации списка кандидатов политических партий «Кыргызстан», «Бүтүн Кыргызстан» и «Актив». После процесса обжалования решений ЦИК КР в судебных инстанциях, две первые политические партии были зарегистрированы⁹.

В целях дальнейшего совершенствования избирательного законодательства считаем рекомендовать внесение изменений в Конституционный закон, так и применение такого нормативного правового акта как Постановление ЦИК КР. Считаем, что именно основанные на Конституционном законе положения, связанные с различным толкованием норм по регистрации кандидатов, должны

⁹ См.: 1) Решением ЦИК КР от 25 августа 2020 года № 94 принято решение вернуть политической партии «Кыргызстан» документы для регистрации списка кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики связи с непредставлением в установленном законодательством порядке и сроки надлежащим лицом. Данное Решение ЦИК КР было обжаловано со стороны политической партии «Кыргызстан» в судебные инстанции. Решением Верховного Суда Кыргызской Республики, Решение ЦИК КР от 25 августа 2020 года № 94 было отменено. В связи с чем, решением ЦИК КР от 3 сентября 2020 года № 119, ЦИК зарегистрировал список кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, выдвинутый политической партией «Кыргызстан». В данном случае хотелось бы отметить, что на основании решения суда, ЦИК КР принял документы от политической партии «Кыргызстан» после установленного срока. 2) Решение ЦИК КР от 3 сентября 2020 года № 121 принято решение отказать в регистрации списка кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, выдвинутого политической партией «Бүтүн Кыргызстан» в связи с несоблюдением порядка выдвижения и утверждения кандидатов съездом партии. И в этом случае политической партией «Бүтүн Кыргызстан» было обжаловано вышеуказанное решение ЦИК КР в суд. Решением Административного суда города Бишкек от 9 сентября 2020 года решение Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики «Об отказе в регистрации списка кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, выдвинутого политической партией «Бүтүн Кыргызстан» от 3 сентября 2020 года № 121 признано незаконным и отменено. Решением ЦИК КР от 9 сентября 2020 года № 125, ЦИК зарегистрировал список кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, выдвинутый политической партией «Бүтүн Кыргызстан». В данном случае также хотелось бы отметить, что ЦИК КР зарегистрировал список кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики выдвинутого политической партии «Бүтүн Кыргызстан» после установленного срока.

быть урегулированы данным нормативным правовым актом. 09 сентября 2020 года, ЦИК утвердил текст и форму избирательного бюллетеня.

Голосование за рубежом

С 22 августа 2020 года начали работу мобильные группы ЦИК, которые будут оказывать помощь в реализации избирательных прав гражданам, проживающим или находящимся за рубежом.

Мобильные группы проводят информационно-разъяснительную работу по организации предстоящих парламентских выборов, в том числе по вопросам включения граждан в список избирателей, адресов и количества избирательных участков, образованных за рубежом, постановке граждан на консульский учет, биометрической регистрации.

Для того чтобы увеличить избирательные возможности граждан Кыргызстана, проживающих или находящихся за пределами страны, было сформировано 45 избирательных участка за рубежом, в том числе впервые - в гг. Иркутск, Сургут, Южно-Сахалинск, Якутск Российской Федерации, а также в Италии и Франции. Из-за закрытия авиасообщений в условиях пандемии выезд мобильных групп организовывался по мере открытия рейсов.

Регистрация избирателей.

На этих выборах ЦИК разработал сервис **«Кабинет избирателя»** предназначен для улучшения условий реализации активного избирательного права граждан путем расширения возможностей подачи заявлений о внесении изменений в список избирателей, в список участников референдума и об изменении избирательного адреса в электронном формате.

За период с 16 июля по 24 сентября количество зарегистрированных избирателей значительно увеличилось. Наибольший рост числа зарегистрированных избирателей наблюдается в Бишкеке (105 859 или 27,01%), за ним следуют Ошская область (36 595 или 25,52%) и Чуйская область (17 294 или 3,03%).

В 172 избирательных участках число избирателей увеличилось более чем на 500. Из них 87 участков - в Бишкеке, 24 - в Чуйской области, 19 - в Джалал-Абадской области, 18 - в городе Ош и 14 - в Ошской области. На 18 из этих избирательных участков число зарегистрированных избирателей увеличилось более чем на 1500 человек. 14 из них находятся в Бишкеке.

Кроме того, из-за отсутствия данных о количестве зарегистрированных избирателей через Форму 2 и данных об общем количестве избирателей, которые

были успешно зарегистрированы через систему биометрии на каждом избирательном участке, невозможно оценить потенциальное влияние Формы 2 на избирательные процессы.

Общее количество заявок на Форму 2 значительно увеличилось по сравнению с предыдущими выборами. Общее количество заявлений по Форме 2 на этих выборах составляет 496 239, что является 14,08% от всего электората. Так, на парламентских выборах 2015 года это число составило 297 327 или 10,76% зарегистрированных избирателей, а на президентских выборах 2017 года было подано 315 461 заявлений на 3 025 770 зарегистрированных избирателей (10,42%). В связи с этим существуют некоторые опасения по поводу того, что политические партии могут частично манипулировать этим механизмом.

Такое большое количество заявлений от избирателей, прошедших биометрическую регистрацию о намерении голосовать по новому избирательному адресу (Форма №2) вызывает обеспокоенность. Самое большое количество обращений по Форме № 2 поступило в городе Бишкек (146248), Чуйской области (112602), Джалал-Абадской (58059) и Ошской (56239) и город Ош (50110). В разрезе по ТИКа, самое большое количество заявлений по Форме №2 было заполнено во всех четырех районах г.Бишкек (Ленинский район г.Бишкек - 45376, Свердловский район г.Бишкек - 41313, Первомайский район г.Бишкек -31226, Октябрьский район г.Бишкек – 28333) в городе Ош (50110), Кара-Суу (31559), Аламедине (26079), Сокулук (23639) и Сузак (21206).

Регион	Кол-во зарегистрированных избирателей	Кол-во заявлений по форме 2	% Формы 2 по отношению к кол-ву избирателей	% Формы 2 по отношению к общему кол-ву заявлений Формы 2
БИШКЕК Г.	497692	146248	29,38	29,47
ОШ Г.	179972	50110	27,84	10,09
БАТКЕНСКАЯ ОБЛАСТЬ	284265	6757	2,37	1,36
ДЖАЛАЛ-АБАДСКАЯ ОБЛАСТЬ	643774	58059	9,01	11,69
НАРЫНСКАЯ ОБЛАСТЬ	176202	15795	8,96	3,18
ОШСКАЯ ОБЛАСТЬ	682603	56239	8,23	11,33
ТАЛАССКАЯ ОБЛАСТЬ	149011	17155	11,51	3,45
ЧУЙСКАЯ ОБЛАСТЬ	586664	112602	19,19	22,69
ЫСЫК-КУЛЬСКАЯ ОБЛАСТЬ	290769	13951	4,798	2,81
МИД КР	32580	4794	14,715	0,96
СЕРВИС "КАБИНЕТ ИЗБИРАТЕЛЯ" Г.		14529		2,92

75 УИК в стране получили более 1 000 заявок на голосование через Форму 2, из которых 35 находятся в Бишкеке, 15 - в Чуйская области, 13 - в Ошской области, 6 - в Джалал-Абадской области, 3 - в Таласской и Ошской областях. Как показано в таблице ниже:

Region/Oblast	No of PECs	Region/Oblast	No of PECs
БИШКЕК Г.	35	ОШСКАЯ ОБЛАСТЬ	3
ЛЕНИНСКИЙ РАЙОН	14	КАРА-СУУЙСКАЯ ТИК	2
ОКТЯБРЬСКИЙ РАЙОН	2	НООКАТСКАЯ ТИК	1
ПЕРВОМАЙСКИЙ РАЙОН	8	ТАЛАССКАЯ ТИК	3
СВЕРДЛОВСКИЙ РАЙОН	11	ТАЛАССКАЯ ГОР.ТИК	3
ОШ Г.	13	ЧУЙСКАЯ ОБЛАСТЬ	15
ОШСКАЯ ТИК	13	АЛАМЕДИНСКАЯ ТИК	6
ДЖАЛАЛ-АБАДСКАЯ ОБЛАСТЬ	6	ПАНФИЛОВСКАЯ ТИК	4
ЖАЛАЛ-АБАДСКАЯ ТИК	3	СОКУЛУКСКАЯ ТИК	2
НООКЕНСКАЯ ТИК	1	ЫСЫК-АТИНСКАЯ ТИК	3
СУЗАКСКАЯ ТИК	2		

Форма №2 предназначена для удобства граждан, которые по тем или иным причинам не могут голосовать на участках, где они голосовали ранее. Целью внедрения формы №2 было максимально широкое включение избирателей в процесс голосования. ЦИК ввел обязательную биометрическую идентификацию для избирателей, которые заполняли форму №2. С сожалением отмечаем, что за короткий период времени в целях прохождения избирательных порогов отдельными политическими партиями были организованы систематические подвозы избирателей, что усиливает неравенство возможностей политических партий и подрывает доверие к избирательной системе.

Наблюдатели отмечают, что в последние дни уточнения списков избирателей, возникла новая проблема. Отдельным избирателям участковые избирательные комиссии отказывали в заполнении Формы №2, ссылаясь на то, что список избирателей уже достиг максимально допустимой величины в 2500 избирателей. Такие случаи имели место в Бишкеке и Чуйской области.

Избирательный бюллетень

Всего изготовлено - 3523532 бюллетеней. Кроме того, 5928 бюллетеней были изготовлены шрифтом Брайля.

24 сентября 2020 года в здании «Учкун» прошла церемония подписания акта приема и передачи изготовленных избирательных бюллетеней в территориальные избирательные комиссии Джалал-Абадской, Ошской,

Баткенской, Нарынской, Иссык-Кульской, Таласской и Чуйской областей. Наблюдатели имели возможность наблюдать за этим процессом.

Деятельность ТИК

Большинство ТИКов сформированы в соответствии с требованиями избирательного законодательства, как отмечено в 92,76% отчетах долгосрочных избирателей. Ноокенская, Жети-Огузская, Караколская, Московская, Бишкекская, Ак-Суйская ТИКи, сформированы не в соответствии с требованиями избирательного законодательства, в последних двух ТИКах нарушена представленность МСУ и в остальных случаях - представленность политических партий.



Согласно 74,14% полученных отчетов подавляющее большинство позиций председателей ТИКов занимают мужчины. Позиции секретарей в ТИКах в основном занимают женщины согласно 73,28% отчетов.

УКАЖИТЕ ПОЛ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ И СЕКРЕТАРЯ ТИК В ВАШЕМ РАЙОНЕ

Согласно **74,14%** полученных отчетов подавляющее большинство руководящих позиций занимают **мужчины**.



Позиции секретарей в ТИКах в основном занимают **женщины** согласно **73,28%** отчетов.



За отчетный период ТИКи провели 352 заседания. Большинство ТИКов проводят заседания в обычном режиме (оффлайн) согласно 76,86% полученных отчетов. Кворум соблюдался согласно 98,44% полученных отчетов.

КАК ПРОВОДИЛОСЬ ЗАСЕДАНИЕ ТИК В ВАШЕМ РАЙОНЕ?

Большинство ТИКов проводят заседания в обычном режиме (оффлайн) согласно 76,86% полученных отчетов.



Регистрация общественных наблюдателей в ТИКах

Общественными наблюдателями в территориальных избирательных комиссиях республики отмечается отсутствие единообразного толкования норм избирательного законодательства в части необходимости проведения заседаний по регистрации общественных наблюдателей.

Также возникли трудности в получении удостоверений общественных наблюдателей Фонда. 81 из 109¹⁰ долгосрочных наблюдателей Фонда получили удостоверения, данные на 20 сентября.

Соблюдение социального дистанцирования и санитарных норм в связи с Ковид19

Социальное дистанцирование полностью соблюдается согласно 63,93% и частично согласно 20% отчетов. Ношение масок в большинстве случаев соблюдалось полностью или частично (51,64% и 36,89% - соответственно). Проверка температуры тепловизором чаще не соблюдалась согласно 51,64% отчетов.

¹⁰ Из 116 ДСН Фонда, только 109 должны получить удостоверения ввиду количественного ограничения на общественных наблюдателей в одной комиссии.

Деятельность УИК

Общее количество УИК первоначально составляло 2462, из них 42 за пределами республики. Позже дополнительно открылись 3 УИК за пределами республики. На 2 сентября 2020 года дополнительно открыты 10 УИК в городе Ош. По состоянию на 14 сентября 2020 года количество УИК составляет 2475. Отмечается, что периодически меняются адреса отдельных ТИК и УИК. Общее количество УИК выросло на 99 по сравнению с выборами президента в 2017 г.¹¹

В части списков избирателей общественные наблюдатели Фонда отмечают, что размещение на государственном портале tizme.gov.kg и вывешивание предварительного и контрольного списка избирателей, составленного по каждому избирательному участку, району, городу, осуществлялось в соответствии с установленными сроками.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ



¹¹ Официальный сайт ЦИК/<https://tizme.gov.kg/>

В целом предвыборная агитация проходит в конкурентной среде. Вне зависимости от размеров избирательных фондов все политические партии используют разные методы агитации от традиционных подворовых обходов до смс-рассылок. Печатные материалы, телевидение/радио, интернет и встречи с избирателями являются наиболее распространёнными методами агитации согласно отчетам долгосрочных наблюдателей.

Долгосрочными наблюдателями было отмечено, что некоторые политические партии упоминают об оказании гуманитарной, которую они оказывали во время обострения ситуации с COVID-19. Чаще всего об этом упоминали такие партии как «Биримдик» и «Мекеним Кыргызстан» (35 и 27 упоминаний соответственно), как отмечено в отчетах долгосрочных наблюдателей.



Согласно отчетам долгосрочных наблюдателей, самые распространенные типы нарушений во время агитации – подкуп, административный ресурс, порча агитационных материалов, неравный доступ и нарушение правил предвыборной агитации согласно отчетам долгосрочных наблюдателей. Согласно полученным отчетам такие партии, как «Биримдик» (42 отчета), «Мекеним Кыргызтан» (13 отчетов) и «Кыргызстан» (4 отчета) использовали один их видов административного ресурса - привлечение лиц, находящихся в подчинении или

в иной служебной зависимости, иных государственных или муниципальных служащих, служащих государственных или муниципальных образовательных организаций и учреждений здравоохранения для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидата. Также в 62 отчетах долгосрочных наблюдателей сообщается о подкупе голосов партией «Мекеним Кыргызстан» и в 51 отчете партией «Биримдик».

Это так же подтверждается общенациональным телефонным опросом, который был проведен Фондом «Общее дело» в период с 7 сентября по 15 сентября 2020 г. Так, о случаях использования административного ресурса во время агитационной кампании слышали 21% респондентов, о подкупе голосов слышали 35% респондентов, при этом среди тех, кто слышал 37% отметили, что «просили отдать голоса за определённую партию в обмен на деньги».

В ходе процесса регистрации поступили и были рассмотрено три жалобы от политических партий Кыргызстан, Бутун Кыргызстан и Актив. В первых двух случаях спорные ситуации возникли из-за отсутствия ясности в законодательстве относительно проведения съездов политических партий по выдвижению кандидатов. Практически законодательство не содержит даже минимальных требований к этому процессу, что неминуемо будет приводить к возникновению споров внутри самих партий, которые затем будут оформляться в виде жалоб и заявлений в ЦИК. В третьем случае партия «Актив» не предоставила избирательный залог в соответствии с законодательством и не была зарегистрирована.

4 сентября, в день начала агитации, в Центральной избирательной комиссии (ЦИК КР) между 13 политическими партиями для участия в выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, назначенных на 4 октября 2020 года. Политические партии согласились не использовать возможности соцсетей в качестве оружия против оппонентов, не распространять дезинформацию, не использовать язык вражды в отношении друг друга, не использовать подставных лиц для размещения политической рекламы в социальных медиа.

Политические партии открыли свыше 600 штабов по стране. Самое большое количество штабов было открыто такими партиями как Мекеним Кыргызстан, Биримдик, Кыргызстан и Ата-Мекен.

Сразу после начала предвыборной агитации встречи политических партий с избирателями приобрели традиционный оффлайн формат. ЦИК рекомендовал политическим партиям воздержаться от проведения массовых встреч с избирателями в пользу онлайн агитации, однако конституционный Закон не предусматривает такого ограничения, и, как показало наблюдение, большинство политических партий, участвующих в выборах, оказалось неготовыми полностью отказаться от традиционных методов агитации. В то же время

политические партии более активно используют социальные сети для агитации в ходе агитации.

Наблюдение показало, что практически все политические партии открыли штабы в регионах и проводят встречи с избирателями. Самое большое количество штабов функционирует в регионах с более высокой численностью избирателей. Это штабы Мекеним Кыргызстан, Биримдик, Кыргызстан, Бир Бол, Ата-Мекен и Республика. Всего политические партии открыли свыше 600 штабов по стране.

Все зарегистрированные политические партии представили ЦИК свои программы, которые были размещены на портале сайта ЦИК и списки кандидатов в установленные сроки. Большинство политических партий вывешивают огромные билборды в основном с изображением кандидатов от политических партий, то есть упор сделан на личности кандидатов. Политические партии используют самые разные формы агитации на этих выборах, независимо от размера избирательного фонда, но можно отметить, что заметно выросло использование интернета и соцсетей еще до начала агитации в связи с пандемией коронавируса и карантином и этот.

Относительно списков кандидатов политических партий вызывает беспокойство, что после регистрации списков кандидатов могут вноситься изменения в качественный состав этих списков. Так, политическая партия «Мекеним Кыргызстан» исключила из списка 8 женщин кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша. Пробелы в законодательстве позволяют партиям не соблюдать установленные квоты для молодежи, женщин, этнических меньшинств и ЛОВЗ. Фактически политическим партиям достаточно соблюсти установленные квоты только до процесса регистрации списков кандидатов.

ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Информирование избирателей о ходе подготовки и проведения выборов проходило в большинстве районов как в онлайн, так и в смешанном режиме в соответствии с 78,45% полученных отчетов. В качестве положительной практики можно отметить усиление работы по информированию граждан о выборах со стороны ЦИК. Также информированием занимаются ГРС и органы местного самоуправления. Информирование избирателей ЦИКом долгосрочные наблюдатели оценили в большинстве как удовлетворительное и хорошее практически по всем аспектам.

Средства массовой информации на этих выборах предлагают гораздо больше информации и анализа об актуальных вопросах, связанных с выборами. Дебаты в отличие от прошлых лет проводятся не только на КТРК и ЭлТР, но другими СМИ, что является изменением к лучшему. Граждане активно

интересуются списками кандидатов и обсуждают программы политических партий.

ЦИК КР при поддержке ПРООН проводит обучающие семинары для участников избирательного процесса на всей территории республики. Такие семинары были проведены для политических партий на тему финансовой отчетности, для трудовых мигрантов за рубежом по вопросам регистрации, для общественных наблюдателей по мониторингу расходов политических партий, для СМИ.

В соответствии с законом об избирательных комиссиях ЦИК КР учредил Центр гражданского образования и избирательных технологий с целью организации, координации и обеспечения работ в области повышения правовой культуры граждан, избирателей, обучения членов избирательных комиссий и других участников избирательного процесса. Однако данный Центр еще не приступил к полноценному функционированию.

В рамках образования избирателей ЦИК Кыргызской Республики выпустил ряд информационных роликов, связанных с порядком и процедурами дня голосования, требований к помещению голосования, соблюдения санитарно-эпидемиологических мер, связанных с COVID-19 и т.д., голосование лиц с ограниченными возможностями здоровья.

ЦИК запустил информационный портал для избирателей <https://talapker.shailoo.gov>, на котором впервые избиратель может найти программы политических партий, списки кандидатов и финансовые отчеты о поступлениях и расходах.

ЦИК также организовал колл-центр для более широкого вовлечения граждан Кыргызстана, проживающих за пределами страны, в избирательные процессы путем предоставления консультации по выборным вопросам и процедурам: биометрическая регистрация, консульский учет, включение в списки избирателей и участки для голосования и др. Горячая линия колл-центра была доступна гражданам Кыргызстана, проживающим в Казахстане и России. Были созданы условия для работы в колл-центре лиц с ограниченными возможностями здоровья.

С 21 августа по 4 сентября 2020 г. Фонд «Общее дело» провел общенациональный опрос общественного «Взгляды граждан на предстоящие парламентские выборы 4 октября 2020»¹², результаты которого указывают на то, что более 60% граждан готовы прийти и проголосовать 4 октября независимо от ситуации с коронавирусом. 14% примут решение в зависимости от

¹² Полная версия отчета доступна на сайте на кыргызском, русском и английском языках <http://commoncause.kg>

эпидемиологической ситуации. 11% респондентов заявили, что не будут голосовать из-за опасений за здоровье.

В рамках опроса также замерялись такие показатели, как осведомленность граждан о новых изменениях в законодательстве в отношении подкупа и административного ресурса и вероятность использования этих нарушений с точки зрения граждан. 90% респондентов заявили, что им известно, что подкуп голосов является преступлением согласно новым изменениям в законе. 38% оценили вероятность подкупа голосов как высокую, 27% - как очень высокую. 57% респондентов знают, что использование административного ресурса является преступлением, согласно новым изменениям в законодательстве. 33% оценили вероятность использования административного ресурса во время выборов как высокую, а 14% - как очень высокую.

Данные опроса также указывают на необходимость дальнейшей работы по информированию граждан в оставшиеся недели до выборов на темы, связанные с избирательными правами, процедурами голосования, а также мерах предосторожности в день голосования. Так, 55% граждан не осведомлены о процессе уточнения в списках избирателей, 53% респондентов отметили недостаток информированности о процедурах голосования во время пандемии, а 50% не информированы о своих избирательных правах.

НАРУШЕНИЯ И ЖАЛОБЫ

Одним из главных нормативных правовых актов по рассмотрению жалоб и заявлений является конституционный Закон и положения ЦИК КР по рассмотрению жалоб и заявлений¹³.

Заявления, жалобы и обращения в соответствии с избирательным законодательством могут быть поданы избирателями, политическими партиями и кандидатами, их доверенными лицами, некоммерческими организациями, их представителями и наблюдателями, но лишь кандидаты, политические партии и их доверенные лица могут обжаловать установление итогов голосования и результаты выборов. Действие (бездействия) или принятые решения могут быть обжалованы в вышестоящие избирательные комиссии, а жалобы на ЦИК КР в суд первой инстанции, решение которого может быть также обжаловано в Верховном суде.

¹³ См.: Положение о порядке рассмотрения избирательными комиссиями заявлений (жалоб) избирателей и иных субъектов (участников) избирательного процесса при проведении выборов и референдумов в Кыргызской Республике, утвержденное постановлением Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 7 июля 2017 года № 212, с внесенными изменениями постановлением ЦИК КР от 22 января 2020 года № 12; Постановлением ЦИК КР от 10 июля 2017 года № 217, утверждено Положение о Рабочей группе по рассмотрению заявлений и жалоб избирателей и иных субъектов избирательного процесса при проведении выборов и референдумов в Кыргызской Республике, а другим Постановлением ЦИК КР от 4 февраля 2020 года № 33, утверждено Положение о порядке деятельности координационной группы оперативного реагирования (КГОР).

Жалобы, связанные с подготовкой и проведением выборов, в соответствии с законодательством могут быть поданы в органы внутренних дел и прокуратуру.

ЦИК КР создала Рабочую группу по жалобам, состоящую из членов и сотрудников ЦИК, которая рассматривает жалобы и дает рекомендательные заключения по их разрешению, которые затем официально рассматриваются на заседании ЦИК.

В целях оперативного реагирования и незамедлительного принятия мер по сообщениям о нарушениях избирательного законодательства создана координационная группа оперативного реагирования (КГОР ЦИК КР) в которую вошли члены ЦИК и представители правоохранительных органов (МВД, ГКНБ и Прокуратура).

Все жалобы, заявления и обращения попадают в онлайн-реестр ЦИК КР, по официальным данным которого на 20 сентября 2020 года, имеется три основных реестра: 1) жалоб и заявлений; 2) обращений; 3) Реестр обращений поступивших в КГОР ЦИК КР. Общее количество поступивших жалоб составляет 78, обращений 435 и обращений, поступивших в КГОР ЦИК КР – 46. Общее количество жалоб в ТИКах составило 102.

В связи с ограничениями общественных наблюдателей связанных с обжалованием действий (бездействий) или принятых решений избирательных комиссий, а также жалоб, направляемых в правоохранительные органы, Общественный фонд как некоммерческая организация, так и через своих представителей с момента начала предвыборной агитации зафиксировала и передала в территориальные избирательные комиссии республики 19 жалоб и заявлений по фактам нарушения избирательного законодательства, по итогам рассмотрения которых, отдельным членам УИК были вынесены предупреждения.

С 26 августа по данный период по итогам долгосрочного наблюдения в ходе предвыборной кампании, общественными наблюдателями ОФ «Общее дело» по всей республике было отмечено порядка 63 нарушений избирательного процесса.

В одном случае было нарушено права общественного наблюдателя и в восьми случаях было нарушено число списка избирателей УИКах на более чем 2 500, чем предусмотрено в КЗ О выборах. В одном случае избиратель был включен в список избирателей не по своему избирательному адресу.

В пяти случаях было выявлено, что УИКи были закрыты для участников избирательного процесса, что является нарушением ЗКР «Об избирательных комиссиях».

Кроме того, в одном случае были нарушены нормы законодательства о мирных собраниях во время агитации одной из политических партий, которое переросло в массовую драку между участниками собрания. По итогам рассмотрения на заседании Координационной группы оперативного реагирования при ЦИК 24 сентября 2020 года, а также заслушав информация от Министерства внутренних дел КР, ЦИК вынесла решение об отмене регистрации кандидатов от политических партий «Мекеним Кыргызстан» и «Биримдик».

В 23 случае участниками избирательного процесса были нарушены несколько норм Кодекса о нарушениях, в большинстве случаев политические партии не соблюдали предвыборную агитацию, в 4 случаях были общественными наблюдателями были зафиксированы порча агитационных материалов и по одному случаю были отмечены неравный доступ к участнику избирательного процесса и черный пиар в отношении кандидата от политической партии.

В 6 случаях общественными наблюдателями Фонда были отмечены злоупотребление административным ресурсом со стороны представителей и кандидатов политических партий, что является нарушением избирательного законодательства и предусмотрена за такое деяние ответственность в Кодексе о проступках.

Кроме того, общественными наблюдателями были замечены 13 случаев, как в разных источниках в СМИ и интернет-сайтах были распространены, как некоторые представители от политических партий вели деятельность по подкупу избирателей, что является уголовно наказуемым деянием. В одном случае наблюдатель от Фонда зафиксировал подкуп и написал заявление в соответствующую органы, в настоящее время по данному факту ведется досудебное расследование.

Также хотим отметить, что общественными наблюдателями было замечено, очень много случаев по подвозу избирателей на избирательные участки с дальнейшей целью массовой регистрации по Форме-№2. Предполагаем, так как избирательное законодательство позволяет избирателям менять свои избирательные адреса по своему усмотрению, политические партии пользуются данной нормой в законодательстве и за материальное вознаграждение пытаются решить свои цели по получению голосов.

В связи с этим, региональные юристы Фонда обратились в районные отделения прокуратуры и в Генеральную прокуратуру КР по проверке УИКов по фактам нарушений избирательного законодательства, а именно по злоупотреблению административным ресурсом, подкупу голосов, превышению списка избирателей по Форме №2. Данные обращения зарегистрированы в органах прокуратуры и в настоящее время ведется проверка по даче правовой оценки.

По поступившим инцидентам от долгосрочных наблюдателей региональными юристами Фонда также были направлены в ТИКи 19 обращений и заявлений, из них 7 по превышению списка избирателей, 8 по нарушениям предвыборной агитации, 2 по порче агитационных материалов, 1 по подкупу голосов и 1 по злоупотреблению административным ресурсом.

По результатам рассмотрения обращений долгосрочных наблюдателей, ТИКами участникам избирательной кампании, в частности представителям политических партий и председателям УИКов в 8 случаях были вынесены предупреждения с устранением допущенных нарушений. В трех случаях ТИКи не нашли нарушений норм избирательного законодательства. Также в двух случаях политические партии не предъявили претензий ни одной стороне по порче своих агитационных материалов. Еще в четырех случаях нарушения были устранены участниками избирательной кампании сразу после решений ТИКов (технические нарушения и ошибка в изготовлении агитационного материала типографией). По двум случаям ведутся досудебные расследования правоохранительными органами по статьям злоупотребление административным ресурсом и по подкупу голосов.

Общественный Фонд в целях проведения проверки данной информации направил 7 заявлений в районные и областные органы прокуратуры, в прокуратуру города Бишкек, а также Генеральную прокуратуру по выше озвученным фактам с целью проверки списков избирателей по Форме №2 и истребованию информации из территориальных избирательных комиссий, так как согласно наблюдению, проведенного общественными наблюдателями Фонда, а также широко представленными в СМИ публикациями, отмечается систематический и организованный характер, выраженный в подвозе избирателей в городе Бишкек, Джалал-Абадской, Ошской и Чуйской областях. Данные заявления были зарегистрированы в ЕРПП и по ним ведется досудебное производство.

Кроме этого, Общественным Фондом было направлено заявление в Бишкекскую избирательную комиссию и Прокуратуру Октябрьского района по факту злоупотребления административным ресурсом со стороны директора школы-гимназии №64 Белегеновой Ч.Д. в части злоупотребления ею тем административным ресурсом, которым она наделена находясь на должности директора данного учебного заведения в период размещения на территории школы помещения участковой избирательной комиссии №1112, где директор школы гимназии №64 Белегенова Ч.Д. одновременно является и Председателем УИК №1112.

Так, по данному факту 3 сентября 2020 года, Общественным Фондом в адрес Бишкекской территориальной избирательной комиссии было направлено заявление о признании действий директора школы-гимназии №64 Белегеновой Чынаркуль Джакыпбековны незаконными и отстранении от должности

председателя УИК №1112 (Вх. № 49 от 03.09.2020 г. – БТИК КР). 7 сентября 2020 года за исх.№512 в адрес Общественного Фонда «Общее дело» был дан письменный ответ, подписанный Председателем Бишкекской территориальной избирательной комиссии К. Маматовым о том, что Бишкекская территориальная избирательная комиссия, рассмотрев наше заявление относительно злоупотребления административным ресурсом директором школы-гимназии №64, сообщает следующее: «Данный факт зарегистрирован в автоматизированной информационной системе «Единый реестр преступлений и проступков». По нашим сведениям, досудебное производство ведется Октябрьским РОВД. В настоящее время Бишкекская ТИК ожидает результатов досудебного производства».

РЕКОМЕНДАЦИИ

По результатам проделанного анализа можно сформулировать следующие рекомендации:

1. Жогорку Кенешу Кыргызской Республики по внесению изменений и дополнений в определенные нормативные правовые акты

в долгосрочном направлении:

- 1) Пересмотреть избирательный порог в сторону уменьшения;
- 2) Пересмотреть размер избирательного залога в сторону уменьшения;
- 3) Запретить политическим партиям исключать из зарегистрированных списка кандидатов политической партии, кандидатов по норме установленных квот;
- 4) Пересмотреть требование о количестве одновременном нахождении общественных наблюдателей на избирательном участке;
- 5) В законах усилить норму предусматривающие защиту персональных данных и информации, собранной во время регистрации избирателей.

2. Правительству Кыргызской Республики

в краткосрочном направлении:

- 1) Усилить работу органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности.
- 2) Усилить оперативную работу по предупреждению и недопущению отдельных локальных конфликтов (беспорядков), включая превентивные меры.

3. Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики:

в долгосрочном направлении:

- 1) Выработать индикаторы, по которым следует оценивать нарушения, для принятия тех или иных санкций.

(в краткосрочном направлении):

2) Усилить контроль за политическими партиями по проведению агитаций, в соответствии с избирательным законодательством Кыргызской Республики.

3) Опубликовать данные по численности избирателей на каждом участке, показывающие изменения в численности по Форме 2.

4. Правительству Кыргызской Республики совместно с Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, разработать и вынести на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики:

в долгосрочном направлении:

1) По внесению изменений и дополнений в законодательные акты:

- по детальной регламентации подачи документов для регистрации списков кандидатов, включая дополнительных субъектов (физических лиц) в случае не возможности сдать документы уполномоченным представителем по уважительным причинам (по примеру избирательного спора политической партии «Кыргызстан»).

- по детальной регламентации составления и утверждения списков кандидатов политических партий (по примеру избирательного спора политической партии «Бутун Кыргызстан»);

2) По наделению полномочиями общественных наблюдателей, обжаловать решения и (или) действий (бездействия) избирательных комиссий;

5. Органы по рассмотрению избирательных споров (суды, избирательные комиссии):

в краткосрочном направлении:

1) Повышать прозрачность относительно процедур разрешения избирательных споров;

2) Повышать общественный доступ к информации относительно жалоб и их разрешения.

6. Политическим партиям:

в краткосрочном направлении:

1) Вести избирательную кампанию на принципах верховенства закона, открытости и взаимоуважения, приоритета интересов и прав граждан.

2) Неукоснительно соблюдать Меморандум между политическими партиями, зарегистрировавшими списки кандидатов для участия в выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, назначенных на 4 октября 2020 года, подписанного политическими партиями 4 сентября 2020 года в городе Бишкек.

3) Не исключать из зарегистрированных списка кандидатов политической партии, кандидатов по норме установленных квот.

