



**ФИНАЛЬНЫЙ ОТЧЕТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ  
НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ПОДГОТОВКОЙ И  
ПРОВЕДЕНИЕМ ДОСРОЧНЫХ ВЫБОРОВ  
ПРЕЗИДЕНТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ,  
СОСТОЯВШИХСЯ 10 ЯНВАРЯ 2021 ГОДА**

**ПЕРИОД НАБЛЮДЕНИЯ: С 25 ОКТЯБРЯ 2020 ГОДА  
ПО 24 ЯНВАРЯ 2021 ГОДА**

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ ФОНД «ОБЩЕЕ ДЕЛО»**

**ФЕВРАЛЬ 2021**



Данный Отчет стал возможным благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID). Общественный фонд «Общее дело» несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США.



Данный Отчет также стал возможным при поддержке правительства Великобритании. Мнения, отраженные в отчете, не могут считаться официальной позицией правительства Великобритании.



## ОГЛАВЛЕНИЕ

АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ .....	4
О НАС .....	5
РЕЗЮМЕ (КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ).....	7
ВВЕДЕНИЕ.....	13
ГЛАВА I. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ.....	13
ГЛАВА II. МОНИТОРИНГ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ .....	16
ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ.....	16
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ И УЧАСТКОВЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ .....	21
ГЛАВА III. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ .....	22
ВЫДВИЖЕНИЕ КАНДИДАТОВ .....	23
СБОР И ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ПОДПИСНЫХ ЛИСТОВ.....	25
ГЛАВА IV. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ .....	27
ГЛАВА V. ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ.....	32
ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ.....	32
АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНОЙ СЕТИ FACEBOOK.....	37
ГЛАВА VI. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ .....	42
ГЛАВА VII ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ .....	48
ОТКРЫТИЕ УЧАСТКОВ И ГОЛОСОВАНИЕ.....	48
ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ .....	53
НАБЛЮДЕНИЕ В ТИК В ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ.....	53
ГЛАВА VIII. РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ .....	54
ГЛАВА IX. НАРУШЕНИЯ И ЖАЛОБЫ .....	56
НАРУШЕНИЯ, ВЫЯВЛЕННЫЕ В ПРЕДВЫБОРНЫЙ ПЕРИОД .....	57
НАРУШЕНИЯ В ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ ВНЕ ПОМЕЩЕНИЯ .....	58
НАРУШЕНИЯ В ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ .....	58
ГЛАВА X. ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	62



## АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ

АСБ	Адресно-справочное бюро
АСУ	Автоматически считывающая урна
БДИПЧ ОБСЕ	Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству Европы
ВВП	Валовой внутренний продукт
ГРС	Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики
ГКНБ	Государственный комитет национальной безопасности Кыргызской Республики
ДСН	Долгосрочный наблюдатель
ЕГРН	Единый государственный реестр населения
ЕСУИ	Единая система учета избирателей
ЖК КР	Жогорку Кенеш Кыргызской Республики
Закон о выборах	Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»
ИНН	Идентификационный номер налогоплательщика
КГОР	Координационная группа оперативного реагирования
КР	Кыргызская Республика
КПЧ	Комитет по правам человека
ЛОВЗ	Лицо с ограниченными возможностями здоровья
МВД	Министерство внутренних дел Кыргызской Республики
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
ОАО	Открытое акционерное общество
ООН	Организация Объединенных Наций
ОТРК	Общественная телерадиовещательная корпорация
ПАТП	Пассажирское автотранспортное предприятие
ПИН	Персональный идентификационный номер
Президент КР	Президент Кыргызской Республики
СМИ	Средства массовой информации
ТИК	Территориальная избирательная комиссия
ЦИК	Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики
УИК	Участковая избирательная комиссия
Фонд	Общественный фонд «Общее дело»
ФИО	Фамилия Имя Отчество



## О НАС

Общественный фонд «Общее дело» - 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 поддерживает проведение свободных и справедливых выборов, а также развитие гражданского общества и демократии в Кыргызстане<sup>1</sup>.

Деятельность Фонда направлена на выстраивание эффективного взаимодействия с властью и обществом через диалог, мониторинг важных политических процессов, участие в процессах принятия решений и обеспечения прозрачности их продвижения в целях защиты прав и свобод граждан, совместных действий для устойчивого демократического развития страны.

Цель наблюдения за выборами – предоставление гражданам и заинтересованным сторонам профессиональную, беспристрастную и своевременную оценку соответствия избирательных процессов международным стандартам и национальному законодательству, включая информацию о потенциальных нарушениях, явке избирателей и результатах выборов, а также дача рекомендаций по совершенствованию организации проведения выборов.

Принимая во внимание введенные изменения по биометрической регистрации избирателей, идентификации в день голосования и автоматическому подсчету голосов, которые практически снизили вероятность фальсификаций на избирательных участках, в отличие от ряда предыдущих мониторинговых миссий местного и международного масштаба, Фондом было принято решение осуществлять мониторинг досрочных выборов Президента КР с упором на наблюдение в предвыборный период за возможными фактами подкупа, злоупотребления административным ресурсом, угроз и давления на избирателей на основании разработанных Фондом инцидентных форм.

Долгосрочное наблюдение осуществлялось головным офисом Фонда на основании данных 58 долгосрочных наблюдателей и 8 региональных координаторов, закрепленных за всеми регионами страны, а также 7 региональных юристов, призванными оказывать помощь в случае поступления заявлений (жалоб) о нарушениях в ходе выборов. Наблюдатели собирали информацию от участковых избирательных комиссий, штабов кандидатов и их представителей, избирателей, а также проводили мониторинг хода агитационного процесса и деятельности ТИК, включая мониторинг социальных сетей. Кроме того, Фонд привлек 5 юристов-экспертов, которые проводили анализ избирательного законодательства и наблюдали за работой ЦИК, ее рабочих групп и КГОР с момента объявления досрочных выборов Президента КР, проводили анализ информации о выявленных нарушениях в день выборов и мониторинг процесса определения результатов выборов.

В день выборов Фонд задействовал 500 краткосрочных наблюдателей, 58 долгосрочных наблюдателей, 58 мобильных команд, 20 сотрудников головного офиса, 8 региональных координаторов и 16 юристов для наблюдения за процедурами открытия, голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования по всей стране. 500 независимых краткосрочных наблюдателей были направлены в 500 УИК по всей стране, которые были отобраны с помощью случайной, стратифицированной, интервальной выборки. Фонд использовал статистически обоснованное наблюдение - передовую методологию

---

<sup>1</sup> <http://commoncause.kg/about>



мониторинга выборов, которая позволяет сделать репрезентативные для всей страны выводы о конкретных избирательных процессах в день выборов.

Также Фондом был запущен пилотный мониторинг самой популярной социальной сети в Кыргызской Республике Facebook, для оценки присутствия кандидатов. Представленные здесь результаты мониторинга социальных сетей основаны на страницах кандидатов в Facebook и рекламе, включенной в отчет Facebook Ad Library и охватывают период с 17 декабря 2020 года по 15 января 2021 года.



## РЕЗЮМЕ (КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ)

Независимое наблюдение Фонда за досрочными выборами Президента КР, состоявшихся 10 января 2021 года, показало, что в целом организация и администрирование выборов прошли в соответствии с нормами национального законодательства и международными стандартами. В то же время комплексный анализ данных, собранных в процессе наблюдения свидетельствует о ряде проблем, которые требуют внимание, как со стороны государственных органов, так и со стороны граждан. В частности, вызывают вопросы отсутствие конкуренции между кандидатами, недостаточное информирование избирателей, низкая явка избирателей и отношение граждан страны к избирательным процессам как таковым.

Фонд отмечает, что прошедший цикл выборов с 2016 года продемонстрировал, что благодаря биометрической регистрации граждан, усовершенствованию процесса идентификации избирателей и автоматическому подсчету голосов, результаты выборов в целом отражают реальное волеизъявление избирателей. Однако, не включение большого числа избирателей в избирательный процесс, недостаточная политическая конкуренция, нарушения избирательного законодательства и манипуляции общественным мнением в информационном поле, которые могли повлиять на результаты выборов, заставляют задуматься и ставят перед необходимостью решать вопросы, связанные с реализацией принципа равенства кандидатов, стимулирования партийного строительства, продвижения политического участия женщин, молодежи и других недостаточно представленных групп в политике, созданию возможностей для появления реального выбора у избирателей между представленными политическими кандидатурами.

Прошедшую избирательную кампанию ярко характеризуют две отличительные черты. Одной из них стало доминирование одного кандидата в общественно-политическом и информационном пространстве. В ходе избирательной гонки была очевидна разница между возможностями и размерами избирательных фондов кандидатов. Кроме того, неравный доступ кандидатов к агитации также внес лепту в отсутствие конкуренции. Отдельно следует рассмотреть вопросы касающиеся прозрачности доходов и расходов избирательных фондов кандидатов, беспристрастности государственных СМИ во время выборов, а также нарушений влияющих на результаты голосования.

Другой отличительной чертой президентских выборов является низкая явка. Так, по данным ЦИК число избирателей включенных в списки избирателей составило 3 563 574. Из них в голосовании приняло участие лишь 1 395 513 или 39,16%. При этом 1 105 248 избирателей проголосовали в пользу кандидата Жапарова С. При этом оставшаяся часть голосов избирателей, а именно 2 458 326 осталась неучтенной, так как часть из них проголосовала в пользу других кандидатов - 290 265, а значительная часть 2 168 061 не проголосовала на этих выборах. При этом следует принять во внимание что порядка 517 836 граждан не прошли биометрическую регистрацию и не были включены в списки избирателей. Таким образом 2 685 897 граждан страны, имеющих активное избирательное право фактически, не воспользовались им. В этой ситуации избранному Президенту КР следует учитывать, что фактически за его кандидатуру проголосовало меньше трети (27%) от общего количества избирателей, обладающих активным избирательным правом.

В целом, оценивая прошедшие выборы, Фонд отмечает, что демократические институты в Кыргызстане находятся на этапе своего становления. Так, при наличии всех инструментов для проведения честных и справедливых выборов, избирательная система страны все еще нуждается в мониторинге и совершенствовании ряда аспектов избирательного процесса, а также контроле за исполнением законов для обеспечения политической конкуренции,





обеспечения принципа равенства для кандидатов и политических партий и соответствия демократическим принципам.

### **Реализация активного избирательного права**

Отличительной особенностью прошедших выборов явилась отмена голосования по измененному избирательному адресу (Форма № 2). Согласно действующим нормам, проголосовать по Форме № 2 в день голосования, 10 января 2021 года, смогли только избиратели, проживающие или находящиеся за пределами Кыргызской Республики. Фонд отмечает, что, принимая решение об отмене избирательного адреса, без внесения альтернативного варианта, парламентарии практически лишили граждан, проживающих не по месту своей регистрации, права на реализацию своего активного избирательного права.

В связи с указанным Фонд считает необходимым вернуть возможность смены избирательного адреса при условии предоставления избирателем подтверждающих документов о необходимости смены избирательного адреса. При этом рекомендуется ограничить право на изменение избирательного адреса в пределах одной области и увеличить сроки обработки заявлений, либо предусмотреть альтернативный механизм, обеспечивающий реализацию активного избирательного права граждан независимо от места его регистрации (прописки).

Кроме того, в целях обеспечения реализации активного избирательного прав граждан уполномоченным государственным органам и органам местного самоуправления следует предпринять меры по качественному и непрерывному учету и регистрации избирателей.

В целях реализации активного избирательного права лиц, находящихся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда, также следует рассмотреть возможность снятия ограничений в зависимости от тяжести совершенного преступления<sup>2</sup>.

Несмотря на предпринимаемые ЦИК и иными государственными органами и органами местного самоуправления усилия, по-прежнему не решен до конца вопрос доступности избирательных участков для лиц с ограниченными возможностями здоровья, в связи с чем необходимо продолжать работу в этом направлении.

Фонд также отмечает, что необходимы дальнейшие усилия ЦИК и уполномоченных государственных органов в целях реализации активного избирательного права граждан КР, находящихся за пределами страны.

### **Реализация пассивного избирательного права**

В части реализации пассивного избирательного права Фонд отмечает, что, несмотря на ряд рекомендаций миссий международного наблюдения, законодательство КР содержит нормы, согласно которым кандидаты на должность Президента КР должны, по сути, преодолеть два избирательных барьера – внести избирательный залог и собрать не менее 30 тысяч достоверных подписей избирателей. В этой связи Фонд считает, что исключение барьера в виде избирательного залога и оставление в силе требования о сборе 30 тысяч подписей избирателей обеспечат равные условия состязания всех кандидатов. В этом

---

<sup>2</sup> В параграфе 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года предусматривается, что «любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть увязано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона». В параграфе 14 Замечаний общего порядка 25 ООН КПЧ к МПГПП 1996 года предусмотрено, чтобы «если основанием для временного лишения права голоса является осуждение в связи с совершенным преступлением, то срок, на который действие этого права приостановлено, должен быть соразмерным тяжести преступления и вынесенному приговору».





случае кандидаты с малыми финансовыми ресурсами, в том числе женщины, будут иметь возможность участвовать в выборах.

Кроме того, в случае проведения выборов Президента КР в сокращенные сроки, следует пересмотреть количество достоверных подписей избирателей, необходимых для регистрации, в сторону уменьшения.

Также следует рассмотреть возможность введения специальных временных мер в целях поддержки активного участия женщин в качестве кандидатов в ходе выборов. Так, по аналогии с выборами в местные кенешы, рассмотреть возможность введения специальных временных мер в ходе выборов Президента КР в виде предоставления дополнительного бесплатного эфирного времени женщинам-кандидатам, снижения количества достоверных подписей избирателей для представления женщинам-кандидатам.

### **Предвыборная агитация**

По результатам мониторинга Фонд отмечает, что не всем кандидатам на должность Президента КР были обеспечены равные условия для проведения предвыборной агитации. Наиболее активно агитацию проводили кандидаты на должность Президента КР С. Жапаров, А. Мадумаров, Б. Тольбаев и К. Асанов. При этом отдельные кандидаты вследствие судебных ограничений не смогли беспрепятственно передвигаться по стране и встречаться с избирателями. Так, к примеру, кандидату на должность Президента КР Р. Жеенбекову судом было отказано в отмене меры пресечения в виде домашнего ареста, в связи с чем у кандидата возникли трудности в передвижении по стране, выезде за пределы страны для встречи с избирателями, находящимися за границей. При этом другому кандидату К. Асанову мера пресечения была отменена и были созданы условия для встреч с избирателями. В этой ситуации ЦИК, судам и правоохранительным органам следует выработать эффективные меры реагирования в подобных ситуациях в целях обеспечения равных прав и возможностей для кандидатов.

Действующее законодательство страны содержит противоречия в части регулирования агитации «за» и «против». Так, Закон о выборах содержит норму, которая разрешает проводить агитацию, как «за», так и «против» кандидата или кандидатов<sup>3</sup>. При этом другой нормой Закона о выборах запрещается кандидатам использовать предоставленное эфирное время и печатную площадь для размещения информации, содержащую признаки агитации против того или иного кандидата (кандидатов)<sup>4</sup>, в связи с чем указанную коллизию необходимо устранить.

Фонд также отмечает, что в соответствии с нормами Закона о выборах дебаты, как правило, проводятся за счет бесплатного эфирного времени на каналах государственных теле- и радиокompаний. На основании вышеизложенного необходимо рассмотреть возможность проведения дебатов кандидатов на альтернативных телеканалах.

### **Финансирование избирательной кампании**

Анализ финансирования избирательных кампаний кандидатов показал, что отсутствие всеобщего декларирования доходов и расходов населения создает ряд препятствий в ходе мониторинга финансов кандидатов. Существующая система не позволяет отслеживать источники происхождения денежных средств лиц, которые вносят средства в

<sup>3</sup> См. статьи 1, 22 конституционного Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

<sup>4</sup> См. ст. 28 конституционного Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».



избирательные фонды кандидатов. Кроме того, внесенные в ноябре 2020 года изменения в Закон о выборах, в части разрешения безвозмездного оказания услуг агитаторами и представителями кандидатов, противоречат другим частям Закона<sup>5</sup>.

При этом в рамках проведенного пилотного проекта по мониторингу социальной сети Facebook, в соответствии с данными, предоставленными кандидатами в своих вторых финансовых отчетах, Фонд отмечает, что ряд кандидатов, к примеру, не отразили в своих официальных отчетах о расходах затраты на размещение политической рекламы в социальных сетях. Для разрешения указанных проблем, помимо введения всеобщего декларирования, раскрытия источников происхождения денежных средств вносителей, следует предусмотреть детализированные формы отчетности для кандидатов по доходам и расходам. При этом ЦИК следует обеспечить публичное размещение указанных отчетов со всеми данными контрагентов кандидатов в машиночитаемом формате на своем официальном сайте, с возможностью скачивания в форматах Word/Excel.

### **Деятельность избирательных комиссий**

В целом оценивая деятельность избирательных комиссий за период, отраженный в Финальном отчете, Фонд отмечает, что деятельность ЦИК осуществляется прозрачно и в рамках установленных процедур, при принятии решений соблюдался принцип коллегиальности. Вся информация о деятельности ЦИК в открытом доступе и размещается на официальном сайте <https://shailoo.gov.kg/>.

Наблюдатели Фонда отметили, что основным препятствием, с которым сталкивались общественные наблюдатели и наблюдатели от кандидатов, было непоследовательное и внезапное назначение заседаний избирательных комиссий, несвоевременное оповещение и задержка начала заседаний на неопределенное время. Существовали также проблемы, связанные с несвоевременным предоставлением копий принимаемых решений участникам избирательного процесса.

Анализ деятельности избирательных комиссий показал, что, несмотря на предпринимаемые усилия, уровень компетентности членов ряда участковых и территориальных избирательных комиссий остается неудовлетворительным. Кроме того, имелись определенные недостатки в работе отдельных территориальных избирательных комиссий, включая непрозрачность, недостаточную укомплектованность материально-технической базы и нарушения санитарных норм.

В связи с указанным обстоятельством ЦИК следует проводить обучающие мероприятия членов нижестоящих избирательных комиссий нормам избирательного законодательства также в межвыборный период. Кроме того, в целях стимулирования мотивации на эффективное выполнение членами избирательных комиссий возложенных на них обязанностей, Правительству КР совместно с ЦИК следует рассмотреть возможность оптимизации фонда оплаты труда членов ТИК и УИК для увеличения размера вознаграждения.

Фонд также отмечает, что избирательное законодательство не содержит норм, регулирующих проведение выборов в условиях пандемии и иных аналогичных ситуациях, отличных от стандартных. В связи с указанным следует устранить данный пробел в законодательстве.

---

<sup>5</sup> См. часть 10 ст. 41 конституционного Закона «О выборах Президента КР и депутатов ЖК КР»



## **День голосования**

Отмена Формы № 2 привела к росту активности в ходе голосования вне помещения. Так, по сообщениям наблюдателей Фонда, был зафиксирован рост числа заявлений о голосовании вне помещения в Ошской области и в городе Бишкек по сравнению с другими регионами. По результатам мониторинга отдельных участков были зафиксированы нарушения, и Фондом были поданы соответствующие жалобы в избирательные комиссии, в результате которых были аннулированы итоги голосования вне помещения на нескольких участках. Фонд отмечает, что Закон о выборах не содержит четкого перечня оснований для обращения с заявлением о голосовании вне помещения и установленных процедур отмены итогов голосования вне помещения. В целом, для предотвращения повторения в будущем указанных нарушений, следует определить четкие критерии подачи заявлений о голосовании вне помещения и установить процедуры аннулирования итогов выездного голосования.

Анализ сигналов, поступивших в день голосования, показал, что в отдельных районах имеется ряд проблем, связанных с функционированием АСУ. Фонд отмечает, что в день голосования, 10 января 2021 года, значительное количество местных и международных наблюдателей сообщали о технических проблемах, связанных с ненадлежащей работой АСУ. По результатам мониторинга сигналов, поступивших в день голосования, Фонд отмечает, что у ряда наблюдателей возникали проблемы, связанные с неверным пониманием того, что следует понимать под корректной и некорректной работой АСУ. В связи с указанным Фонд считает необходимым внести в избирательное законодательство понятия, разделяющие временную техническую неработоспособность АСУ и сбой АСУ.

В ходе дня голосования ряд наблюдателей Фонда сталкивались с проблемами получения данных о проценте явки избирателей на определенное время. При этом наблюдатели отметили отсутствие единых стандартов фиксации явки избирателей на разных избирательных участках. Для решения данного вопроса ЦИК следует рассмотреть возможность единообразной фиксации явки избирателей и введения бумажных протоколов фиксации явки избирателей, поскольку в связи со сбоями АСУ в ряде регионов данные явки, предоставленные наблюдателями Фонда и участковыми избирательными комиссиями, не всегда совпадали.

Фонд отмечает, что насущными остаются проблемы, связанные с доведением до избирателей, представителей штабов кандидатов, избирательных комиссий, представителей гражданского общества норм избирательного законодательства. ЦИК следует проводить работу по информированию граждан не только в период выборов, но и в межвыборный период. Кроме того, необходимо на регулярной основе проводить социологические исследования, призванные измерять уровень доверия избирателей к существующей избирательной системе.

## **Права общественных наблюдателей**

Большой проблемой для последних циклов выборов явилось введение в 2017 году категории «общественные наблюдатели» от некоммерческих организаций и ограничение прав общественных наблюдателей на обжалование решений, действий (бездействия) избирательных комиссий. Несмотря на внесенные в 2019 году изменения, которые упразднили процедуру аккредитации для общественных наблюдателей, облегчили процедуры регистрации, создали возможность для мониторинга работы комиссий несколькими наблюдателями, сохранились ограничения для общественных наблюдателей, в части обжалования итогов голосования и результатов выборов. Несмотря на сложившуюся практику выдачи избирательными комиссиями удостоверений



наблюдателям, Фонд отмечает, что Закон о выборах не содержит норм, регулирующих данный вопрос, и этот пробел необходимо устранить либо избирательным комиссиям следует отказаться от практики выдачи удостоверений, ограничиваясь только существующей процедурой регистрации.

В связи с этим Фонд считает необходимым пересмотреть требование о количестве общественных наблюдателей, одновременно находящихся на избирательном участке, наделить общественных наблюдателей полномочиями обжаловать решения и (или) действий (бездействия) избирательных комиссий, в том числе решения об установлении итогов голосования и определении результатов выборов.

### **Избирательные споры**

Проведенный Фондом анализ выявленных нарушений показал, что, в основном, они касались фактов преждевременной агитации, нарушений порядка проведения агитации, подкупа голосов избирателей, злоупотребления административным ресурсом. При этом, несмотря на введение в Кодекс Кыргызской Республики о проступках новой статьи, устанавливающей ответственность за злоупотребление административным ресурсом, не были внесены изменения, устанавливающие публичный характер обвинения по делам подобного рода. На практике это может привести к проблемам по привлечению к ответственности виновных лиц. Фонд считает, что необходимо внесение изменений в законодательство КР, которые будут устанавливать публичный характер обвинения по делам о нарушениях норм избирательного законодательства, включая злоупотребление административным ресурсом.

Анализ заявлений о возможных фактах нарушений тайны голосования показывает, что необходимо предусмотреть единые алгоритмы действий для избирательных комиссий по рассмотрению подобного рода заявлений, поскольку иногда указанные факты рассматривались самими комиссиями, а в ряде случаев передавались в правоохранительные органы, что приводило к неоднозначной практике рассмотрения указанных фактов. Принимая во внимание, что за нарушение тайны голосования предусматривается уголовная ответственность, Фонд считает целесообразным ввести практику передачи указанного рода дел для расследования правоохранительным органам. В целом избирательным комиссиям и правоохранительным органам следует выработать эффективные меры противодействия нарушениям избирательного законодательства и рассматривать заявления о нарушениях в соответствии с разграничением компетенции, установленной законодательством.

Проблема подвоза избирателей, как на встречи с кандидатами, так и на участки в день голосования была и остается одной из самых частых причин обращения наблюдателей от некоммерческих организаций и представителей кандидатов. Следует путем принятия законодательных мер решить этот вопрос.

Фонд отмечает, что в ходе мониторинга деятельности органов, рассматривающих избирательные споры, выявлен ряд проблем, требующих разрешения. Так, поступавшие в ЦИК заявления и жалобы рассматривались своевременно, с соблюдением установленных законом сроков. При этом вынесенные решения всегда содержали обоснование отказа или удовлетворения. Однако нижестоящие избирательные комиссии (ТИК, УИК) не всегда рассматривали поступавшие заявления и жалобы в установленные сроки, а иногда не рассматривали вообще.

Фонд отмечает, что процедура подачи жалоб по ряду нарушений, таким, как подкуп, злоупотребление административным ресурсом, угрозы и давление, должна быть максимально упрощена и понятна для субъектов избирательного процесса.



Правоохранительным органам и органам прокуратуры следует предпринимать усилия по всестороннему и своевременному рассмотрению поступающих сигналов о нарушениях и информировать общественность о принятых мерах.

При этом Фонд отмечает, что отсутствуют действенные механизмы мониторинга деятельности правоохранительных органов для общественных наблюдателей и необходимо внедрение соответствующих механизмов.

## **ВВЕДЕНИЕ**

Выборы в Кыргызской Республике проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. По Конституции Кыргызской Республики Президент КР избирается гражданами на шестилетний срок. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом КР дважды.

15 октября 2020 года Президент КР С. Жээнбеков сделал публичное заявление о добровольной отставке. ЖК КР принял отставку Президента КР С. Жээнбекова 16 октября 2020 года. Согласно Закону о выборах, досрочные выборы Президента КР назначаются ЖК КР не позднее недельного срока со дня прекращения полномочий Президента КР и должны быть проведены в 3-месячный срок со дня прекращения полномочий действующего Президента КР. Так как ЖК КР не назначил досрочные выборы в указанные сроки, 24 октября 2020 года ЦИК было принято решение о назначении даты досрочных выборов Президента КР на 10 января 2021 года. В связи с тем, что выборы проводились досрочно, согласно Закону о выборах, все сроки избирательных действий были сокращены на четверть.

Согласно данным ДСН, общественно политическая ситуация в стране являлась относительно спокойной. Отмечалось социальное напряжение локального характера только в двух регионах: в Ошской области - ухудшение эпидемиологической ситуации, в Баткенской области - приграничные конфликты. В 18 районах выявлены случаи недовольства граждан в связи с отменой изменения избирательного адреса (Форма № 2). Общественные наблюдатели Фонда отмечают, что люди были обеспокоены тем, что не смогут проголосовать на выборах.

В целом Фонд отмечает, что выборный период проходил в сложное для республики время. Экономический и политический кризис, пандемия, зимний период и другие обстоятельства оказывали влияние на полноценное качество проводимых процедур.

## **ГЛАВА I. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ**

В целом избирательное законодательство КР имеет солидную базу нормативных правовых актов, регулирующих вопросы, связанные с организацией и проведением выборов различных уровней.

Основной законодательной базой для проведения выборов и референдумов является Конституция КР, конституционные законы КР «О выборах Президента КР и депутатов ЖК КР», «О референдуме КР», регламентирующие проведение выборов и референдумов, а также Законы КР «Об избирательных комиссиях», «О политических партиях», «О мирных собраниях», и иные нормативные правовые акты, включая изданные в пределах своей компетенции и в целях реализации норм законов постановления ЦИК.





Кыргызская Республика придерживается демократических принципов организации проведения выборов в стране и входит в число стран-участниц основных международных договоров по выборам:

- Всеобщая декларация прав человека<sup>6</sup>;
- Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года<sup>7</sup>;
- Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ<sup>8</sup>;
- Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству<sup>9</sup>;
- Конвенция о защите прав человека и основных свобод<sup>10</sup>, Протокол № 1<sup>11</sup>;
- Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Европейской комиссией за демократию<sup>12</sup> и другие.
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин,
- Конвенция ООН о правах инвалидов.

В целях совершенствования избирательного законодательства в 2019 и в 2020 годах были внесены изменения и дополнения, в основном, в соответствии со Стратегией совершенствования избирательного законодательства на 2018-2020 годы, разработанной Рабочей группой при Президенте КР и рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ. Рекомендации и подробный анализ об этих изменениях БДИПЧ ОБСЕ отразила в своем отчете в октябре 2020 года.

Принятые изменения и дополнения в избирательное законодательство были направлены на расширение возможностей для реализации активного избирательного права граждан, временно находящихся за пределами КР, на повышение инклюзивности избирательного процесса, защиту избирательных прав отдельных категорий граждан, обеспечение избирательных прав ЛОВЗ, повышение информированности избирателей и совершенствование механизмов предвыборной агитации, направленной на решение задачи по формированию у избирателя свободного, осознанного выбора (волеизъявления).

В целях формирования условий для обеспечения неотвратимости наказания за нарушения избирательного законодательства были внесены изменения в Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях, Кодекс Кыргызской Республики о проступках и Уголовный кодекс Кыргызской Республики. Позитивным обстоятельством является усиление ответственности за подкуп и расширение перечня субъектов уголовной ответственности, а

---

<sup>6</sup> Всеобщая Декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года.

<sup>7</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года.

<sup>8</sup> Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года

<sup>9</sup> Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 29 июня 1990 года.

<sup>10</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод, подписанная в Риме 4 ноября 1950 года.

<sup>11</sup> Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, подписанный в Париже 20 марта 1952 года.

<sup>12</sup> Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией Совета Европы) на 51-й и 52-й пленарной сессии 5 - 6 июля и 18 -19 октября 2002 года в Венеции.



также введение ответственности лица, получающего материальные ценности в качестве подкупа, введение ответственности за злоупотребление административным ресурсом.

Основными причинами недовольства выборами депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, прошедших 4 октября 2020 года, приведшим к акциям протеста и впоследствии к отмене результатов выборов, стали злоупотребление отдельными участниками выборов административным ресурсом, подкуп и злоупотребление нормой об изменении избирательного адреса избирателя (Форма № 2).

22 октября 2020 года ЖК КР был принят конституционный Закон КР «О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», которым предусматривается:

- исключение права избирателя на подачу заявления о намерении изменить избирательный адрес на территории Кыргызской Республики (Форма № 2), за исключением избирателей, проживающих и пребывающих за пределами страны;
- возврат избирательного залога кандидатам в Президенты КР, политическим партиям, выдвинувшим списки кандидатов в депутаты ЖК КР, получившим не менее 1 процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании (ранее законодательством было установлена необходимость получения не менее 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании);
- уменьшение размера избирательного залога для политических партий, выдвинувших списки кандидатов, с 5 миллионов сомов до 1 миллиона сомов;
- снижение избирательного порога для политических партий с 7 процентов до 3 процентов голосов избирателей.

Необходимо отметить, что ранее установленная в статье 15 Закона о выборах норма позволяла избирателю изменить свой избирательный адрес путем подачи заявления установленной формы (Форма № 2), в соответствующую избирательную комиссию, с условием непосредственно личной подачи заявления и прохождения биометрической идентификации.

Данная норма была установлена с учетом высокого уровня внутренней миграции населения и в целях реализации гражданами страны, проживающими не по месту своей регистрации, в полной мере своего активного избирательного права.

Однако отдельные политические партии, участвующие в выборах депутатов ЖК КР, стали применять «мягкие рейтинги» среди кандидатов, включенных в выдвинутые списки, устанавливая и закреплять за каждым кандидатом определенные участки. При этом кандидаты от политических партий начали злоупотреблять данной нормой и стали массово использовать Форму № 2 для перемещения избирателей, в целях получения в свою пользу необходимого количества голосов избирателей и возможности осуществления подкупа голосов избирателей, с последующим контролем их волеизъявления, что впоследствии стало одной из причин возникновения недовольства результатами выборов.

Депутаты ЖК КР, исключая из выборного законодательства возможность изменения избирателем своего избирательного адреса, не предлагая другого альтернативного решения, практически лишили граждан, проживающих не по месту своей регистрации (более 300 тысяч), права на реализацию своего активного избирательного права.





Фонд считает необходимым на постоянной основе осуществлять мероприятия, направленные на совершенствование избирательного законодательства КР, на основе анализа прошедших выборов депутатов ЖК КР, досрочных выборов Президента КР и а также с учетом рекомендаций международных и общественных наблюдателей<sup>13</sup>.

## ГЛАВА II. МОНИТОРИНГ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

В целом, оценивая деятельность избирательных комиссий за период, отраженный в Финальном отчете, Фонд отмечает, что деятельность ЦИК осуществлялась прозрачно и в рамках установленных процедур, при принятии решений соблюдался принцип коллегиальности. Вся информация о деятельности ЦИК в открытом доступе и размещается на официальном сайте <https://shailoo.gov.kg/>.

Общественные наблюдатели Фонда отметили, что основным препятствием, с которым сталкивались общественные наблюдатели и наблюдатели, представители от кандидатов, было непоследовательное и внезапное назначение заседаний, несвоевременное оповещение и задержке начала заседаний на неопределенное время. Существовали также проблемы, связанные с несвоевременным предоставлением копий принимаемых решений участникам избирательного процесса.

Единую систему избирательных комиссий в ходе организации и проведения выборов и референдумов в Кыргызской Республике образуют ЦИК, территориальные и участковые избирательные комиссии. Деятельность избирательных комиссий регулируется рядом нормативных правовых актов<sup>14</sup>.

Избирательные комиссии осуществляют свою деятельность на принципах<sup>15</sup>: законности, гласности, открытости, независимости, коллегиальности, справедливости беспристрастности.

Следует отметить, что принцип беспристрастности был включен в соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в 2019 году на основании рекомендаций Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента КР в 2017 году<sup>16</sup>. Включение указанного принципа получило позитивную оценку среди местного и международного сообщества.

Организацию досрочных выборов Президента КР осуществляли ЦИК, 54 ТИК и 2474 УИК, включая 48 избирательных участков, созданных за пределами Кыргызской Республики для избирателей за границей.

## ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ

Центральная избирательная комиссия является постоянно действующим государственным органом, обеспечивающим подготовку и проведение выборов и референдумов в Кыргызской Республике, и возглавляет систему избирательных комиссий. В соответствии с Конституцией КР состав ЦИК избирается ЖК КР. При этом одну треть состава

<sup>13</sup> Рекомендации см. в каждой главе и главе «Рекомендации».

<sup>14</sup> Конституция КР, Закон о выборах, Закон КР «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР», Регламент ЦИК КР, иные подзаконные акты ЦИК.

<sup>15</sup> Закон КР «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдума КР».

<sup>16</sup> [https://shailoo.gov.kg/media/gulina/2018/07/24/kg-2017\\_ru.pdf](https://shailoo.gov.kg/media/gulina/2018/07/24/kg-2017_ru.pdf)



представляет Президент КР, одну треть - парламентское большинство и одну треть - парламентская оппозиция.

*Однако ряд экспертов высказывает мнение о необходимости пересмотра процедуры избрания членов ЦИК. Более того, по результатам мониторинга выборов Президента КР в 2017 году миссия БДИПЧ ОБСЕ указывала на необходимость рассмотрения возможности разрешить неполитическим группам, таким, как гражданское и судейское сообщество, назначать членов ЦИК с целью улучшения беспристрастности и плюрализма в ЦИК.*

В целом с момента определения дня досрочных выборов Президента КР состоялось 55 заседаний ЦИК. Позитивным моментом является осуществление прямой трансляции заседаний ЦИК

В ходе организации и проведения досрочных выборов Президента КР в ЦИК был создан и функционировал ряд рабочих групп<sup>17</sup>. В состав рабочих групп включаются, как члены ЦИК, так и эксперты из соответствующих сфер. Таким образом, каждая рабочая группа осуществляла свою деятельность в рамках полномочий, установленных соответствующими положениями.

Помимо указанных рабочих групп, для контроля за целевым расходованием денежных средств избирательными комиссиями, контроля за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов кандидатов при ЦИК была создана Контрольно-ревизионная группа.

Кроме того, в целях оперативного реагирования на нарушение избирательного законодательства и информирование граждан о принимаемых мерах на уровне ЦИК и ТИК были сформированы КГОР<sup>18</sup>, в состав которых вошли члены ЦИК, ТИК, сотрудники аппарата ЦИК и представители правоохранительных органов (Прокуратуры, МВД, ГКНБ КР).

По URL – адресу <https://www.shailoo.gov.kg/ru/registry/submit/> каждый пользователь мог отправлять электронное обращение и отслеживать статус поданного заявления в режиме онлайн, упрощенная процедура направления электронного обращения не требовала много времени.

На официальном сайте ЦИК функционировал раздел «Реестр жалоб и нарушения», где публиковались заявления и жалобы избирателей и иных субъектов избирательного процесса в режиме онлайн.

### **Мониторинг деятельности Рабочих групп ЦИК**

Эксперты Фонда осуществляли мониторинг работы Рабочей группы по приему документов, Рабочей группы по проверке подписных листов, Рабочей группы по агитации, Рабочей группы по жалобам и КГОР.

---

<sup>17</sup> Рабочая группа по приему документов кандидатов, Рабочая группа по приему и проверке подписных листов кандидатов, Рабочая группа по агитации, Рабочая группа по жалобам и пр.

<sup>18</sup> В соответствии с п. 5 Положением о порядке деятельности координационной группы оперативного реагирования (КГОР), утвержденного постановлением ЦИК от 4 февраля 2020 года № 33, в период подготовки и проведения выборов Кыргызской Республики решениями избирательных комиссий формируются Координационные группы оперативного реагирования на уровне (КГОР) ЦИК, ТИК, в состав которых входят соответственно члены ЦИК, ТИК, сотрудники аппарата ЦИК, представители органов прокуратуры, органов внутренних дел, органов национальной безопасности Кыргызской Республики на соответствующем уровне (правоохранительные органы).



По результатам мониторинга работы групп Фонд отмечает, что Рабочей группой по рассмотрению заявлений и жалоб избирателей и иных субъектов избирательного процесса в период с 25 октября 2020 года по 24 января 2021 года рассмотрено 45 заявлений и жалоб, поступивших от субъектов избирательного процесса, из них 1 заявление было отозвано заявителем.

Характер поступивших заявлений можно разделить на следующие категории:

- 1) нарушение условий предвыборной агитации – 20;
- 2) по вопросам регистрации кандидатов – 3;
- 3) подкуп избирателей – 1;
- 4) разное (письма информационного характера) – 7;
- 5) злоупотребление административным ресурсом – 2;
- 6) жалоба на работу УИК – 11;
- 7) жалоба на работу ТИК – 1.

По результатам рассмотрения заявлений ЦИК принято 18 решений. В соответствии с Кодексом Кыргызской Республики о нарушениях наложены штрафы на 12 лиц на общую сумму 93 тысяч сомов.

Вынесено предупреждение Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики, было рекомендовано обеспечить информирование в полном соответствии с законодательством, не допуская элементов агитации в процессе информирования. Вынесено предупреждение 3 ТИК, 6 УИК, оператору АСУ УИК № 3137, проведены разъяснительные беседы с членами УИК о необходимости строгого соблюдения норм Закона о выборах. На избирательных участках № 5319, 5320, 5559 города Ош проведен повторный подсчет голосов избирателей. Признаны недействительными итоги голосования на референдуме на избирательном участке № 5555, Ошской ТИК поручено рассмотреть вопрос о расформировании участковой избирательной комиссии. Признаны недействительными итоги голосования на досрочных выборах Президента КР на избирательных участках № 2238, 5555, Ошской и Токтогульской ТИК поручено рассмотреть вопрос о расформировании участковых избирательных комиссий. По 30 заявлениям направлены письма информационно-разъяснительного характера. Из них 4 заявления направлены в ТИК для принятия мер.

По результатам мониторинга работы Рабочей группы по вопросам информирования и предвыборной агитации Фонд отмечает, что в период с 26 октября 2020 года по 9 января 2021 года в рамках мониторинга соблюдения правил ведения предвыборной агитации было проведено 12 заседаний по 21 субъекту избирательного процесса.

Из них рассмотрены и вынесены решения в отношении:

- 14 кандидатов на должность Президента КР;
- 2 граждан;
- 5 СМИ (по одному СМИ направлено письмо в ГКНБ, по трем СМИ принято решение ЦИК о предоставлении равных условий по информированию референдума и одному СМИ вынесено предупреждение).

По двум кандидатам и пяти субъектам вынесены решения ЦИК о направлении материалов уполномоченному должностному лицу для рассмотрения вопроса о привлечении к ответственности в соответствии с Кодексом Кыргызской Республики о нарушениях:

Кандидаты:

- И.Ташов;
- Б.Калмаматов.

Субъекты избирательного процесса:



- руководитель районного штаба кандидата Мадумарова А.К. - Дарвешову Н.Х.
- Генеральному директору ОТРК Алиеву Б. Ж.
- начальнику штаба города Каракол кандидата в Президенты КР С. Жапарова - Коробаеву А.А.;
- руководителю Азиатского медицинского института им. С. Тентишева Эркину Тентишеву;
  
- руководителю группы агитации № 3 «за» президентскую форму правления Саликееву Т. К.

Следует отметить, что в беседе с общественными наблюдателями Фонда ряд представителей кандидатов выразили свое недовольство работой Рабочей группы по информированию и агитации, поскольку принятые указанной Рабочей группой решения не всегда выносились на заседание ЦИК и, по мнению респондентов Фонда, зачастую не содержали правового обоснования. Анализ подзаконных актов ЦИК показывает, что существует ряд норм, которые не позволяют разграничивать компетенцию по рассмотрению избирательных споров между Рабочей группой по рассмотрению заявлений и жалоб и Рабочей группой по вопросам информирования и агитации.<sup>19</sup>

*В связи с указанным Фонд считает необходимым ЦИК определить четкие границы компетенций для Рабочих групп по рассмотрению тех или иных нарушений в ходе избирательных кампаний<sup>20</sup>.*

В целом за период организации и проведения досрочных выборов Президента КР в КГОР поступило 133 обращения о возможных нарушениях норм избирательного законодательства.<sup>21</sup>

Процедура рассмотрения жалоб и заявлений, как рабочими группами, так и ЦИК осуществлялась гласно и прозрачно. Однако эксперты Фонда отметили, что в ряде случаев, когда в соответствии с нормами избирательного законодательства в отношении тех или иных кандидатов следовало вынести официальное предупреждение, ряд членов ЦИК высказывались и голосовали «против». В итоге, несмотря на имеющиеся нарушения, кандидаты не понесли за это ответственности. Эксперты Фонда также отмечали, что в ряде случаев кандидаты избегали ответственности за нарушения, мотивируя тем, что они к ним не причастны.

*В отношении практики рассмотрения дел о злоупотреблении административным ресурсом Фонд, признавая, что сбор доказательной базы и привлечение к ответственности по делам подобного рода являются весьма затруднительными, отмечает, что процедура подачи жалоб по делам подобного рода должна быть максимально упрощенной и понятной для субъектов избирательного процесса. Правоохранительным органам следует предпринимать дальнейшие усилия по всестороннему и своевременному рассмотрению поступающих сигналов о нарушениях и информировать общественность о принятых мерах с указанием оснований принятых мер.*

---

<sup>19</sup> Положение «О Рабочей группе по рассмотрению заявлений и жалоб избирателей и иных субъектов избирательного процесса при проведении выборов и референдумов в КР», Положение «О Рабочей группе по вопросам информирования избирателей и иных субъектов избирательного процесса и правилам агитации», Положение «О порядке рассмотрения избирательными комиссиями заявлений (жалоб) избирателей и иных субъектов (участников) избирательного процесса при проведении выборов и референдумов в КР», Положение о порядке рассмотрения избирательными комиссиями дел о нарушениях.

<sup>20</sup> <https://shailoo.gov.kg>

<sup>21</sup> См. подробнее в главе «Нарушения и жалобы»



## Ресурсы ЦИК

Открытые данные, размещенные на сайте ЦИК в открытом доступе в сети Интернет на условиях свободного получения, использования и распространения, позволяют проводить анализ поступивших жалоб и заявлений. Тем не менее Фонд отмечает, что необходимо решить ряд вопросов в целях улучшения процедуры размещения информации, как по срокам, так и по формату публикации данных.

В отношении деятельности ЦИК по информированию избирателей наблюдатели отмечают, что была проделана большая работа. Так, на сайте ЦИК создан ряд ресурсов, направленных на информирование избирателей, кандидатов и иных субъектов избирательного процесса.

Основным источником информации для участников избирательного процесса является сайт ЦИК <https://shailoo.gov.kg/>.



Инфографика 1 Информационные ресурсы ЦИК

Вместе с тем, анализ сайта и веб-ресурсов ЦИК показал, что имеются определенные недочеты и неудобства в работе, в связи с этим избирателям и наблюдателям довольно сложно использовать информацию на сайте ЦИК. К примеру:

- навигация сайта и веб-ресурсов: подсветка активных пунктов меню сайта ЦИК.
- кнопка отправки электронной жалобы, так как в главном меню сайта предусмотрено лишь окно «отправить обращение».

Другой важный фактор, который нужно проработать в целях создания удобств пользователю, - время загрузки. Оптимальное время загрузки страницы - 2-3 секунды, не более. Однако, в активный выборный период, веб-ресурсы ЦИК либо не загружаются вообще, либо загружаются медленно.

*В этой связи есть ряд рекомендации, которые позволят упростить получение информации с ресурсов, для чего необходимо:*

- доработать сайт на предмет внедрения навигации на сайте ЦИК, размещения баннеров на сайте ЦИК, а также подсветок активных пунктов меню сайта;
- веб-ресурсы [www.tizme.gov.kg](http://www.tizme.gov.kg), <https://talapker.shailoo.gov.kg/ru/>, а также <http://ess.shailoo.gov.kg/ServiceJSP.do> выделить отдельным сайтом с привязкой к сайту ЦИК;





- усовершенствовать систему поиска необходимой информации на сайте.

## ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ И УЧАСТКОВЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

В соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в ноябре 2019 года, срок полномочий участковых и территориальных избирательных комиссий был увеличен с 2 до 5 лет<sup>22</sup>.

Согласно отчетам от ДСН в регионах, в целом территориальные избирательные комиссии (далее – ТИК) и участковые избирательные комиссии (далее – УИК) работали в рамках Календарного плана ЦИК по проведению выборов и референдума. Однако имеются определенные несоответствия на отдельных участках.

В 50 районах ТИК сформированы в соответствии с требованиями избирательного законодательства, в 4 районах ТИК сформированы без участия представительств политических партий.

За время своей работы в предвыборный период ТИК часто не уведомляли наблюдателей о времени заседаний и не сообщали повестку дня заблаговременно, таким образом, снижая прозрачность своей работы. Из 54-х наблюдателей 9 не смогли посетить заседания ТИК в предвыборный период по причине отсутствия информации о дате и времени заседания, 45 наблюдателей посетили заседания ТИК. Следует отметить, что в некоторых ТИК заседания не проводились на регулярной основе, хотя согласно Закону<sup>23</sup> в период подготовки и проведения выборов, референдумов заседания проводятся не реже одного раза в неделю. В день выборов все 54 ТИК были доступны для наблюдения.



Инфографика 2. Наблюдение за работой ТИК в предвыборный период

Наблюдатели также оценили уровень компетентности членов ТИК, как «высокий» в 16 ТИК, средней оценки удостоились 37 ТИК, низкий уровень компетентности членов был отмечен в одном ТИК.

По данным ДСН, в территориальных комиссиях, где велось наблюдение, санитарные правила и нормы соблюдались в 35 районах, в 8 районах соблюдались частично, в 2-х ТИК

<sup>22</sup> Закон «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР».

<sup>23</sup> Закон «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР», согласно части шестой статьи 23.



санитарные нормы не соблюдались. Заседания в основном проводились в штатном режиме, а в некоторых случаях в онлайн режиме. При принятии решений кворум соблюдался во всех 45 наблюдаемых ТИК. В 38 районах ТИК укомплектованы материально-технической базой в достаточной мере для ведения своей деятельности, 15 ТИК успели подготовиться лишь частично, и лишь в 1 районе отмечен недостаток оборудования и расходных материалов.

В целом большая часть УИК, где велось выборочное наблюдение в предвыборный период, сформированы в соответствии с требованиями законодательства. В 2-х районах наблюдение показало, что УИК сформированы без участия представительств партий. В 32-х районах наблюдаемые УИК полностью укомплектованы материально-технической базой. В 22 районах наблюдаемые УИК укомплектованы частично. В 32 районах есть доступ ЛОВЗ к зданию ТИК, в 14 - частично, в 8 районах доступ ЛОВЗ к зданию ТИК затруднен.



Инфографика 3. Подготовка ТИК и УИК к досрочным президентским выборам

### ГЛАВА III. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

В целом на этапах приема документов, проверки подписных листов, регистрации кандидатов на должность Президента КР все процедуры проходили открыто и прозрачно, были созданы условия для осуществления мониторинга деятельности рабочих групп ЦИК. Необходимо отметить, что процесс проводился открыто, с соблюдением избирательных сроков, решения принимались своевременно.

Установление верхнего предела представляемых кандидатами подписных листов<sup>24</sup> позволило ЦИК своевременно обработать поступившие от кандидатов подписные листы. Однако существовали проблемы, связанные с сокращенными сроками сбора подписных листов, открытием избирательных фондов, внесением избирательного залога. Ряд кандидатов выражали свое недовольство в связи с несвоевременным вручением тех или иных документов. Так, некоторые кандидаты на должность Президента КР высказали недовольство несвоевременным вручением им ЦИК справки о соответствии выдвинутого кандидата требованиям Конституции Кыргызской Республики и Закона о выборах, что, в

<sup>24</sup> Подробнее смотрите в разделе «Сбор и представление подписных листов».





свою очередь, повлияло на своевременное открытие ими специального расчетного счета и формирование избирательного фонда.

На этапе приема и проверки подписных листов по каждому кандидату на должность Президента КР общественным наблюдателям и уполномоченным представителям была предоставлена возможность осуществлять наблюдение за процессом проверки подписных листов в отдельном помещении с онлайн трансляцией. Процесс проверки подписных листов прошел в соответствии с требованиями и процедурами, установленными Законом о выборах.

Законодательство устанавливает ряд требований к кандидатам на должность Президента КР: гражданство Кыргызской Республики, отсутствие гражданства иного государства, возраст от 35 до 70 лет, владение государственным языком. Также есть ценз оседлости, который в совокупности составляет не менее 15 лет. При этом лица, имеющие судимость, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, не могут выдвигать свои кандидатуры в Президенты КР.

С 25 октября 2020 года началась процедура выдвижения кандидатов на должность Президента КР. При этом для регистрации кандидаты должны были пройти ряд определенных процедур и выполнить соответствующие требования Закона о выборах<sup>25</sup>. Так, по состоянию на 14 ноября 2020 года, согласно данным ЦИК, общее число выдвиженцев составило 65 человек, из которых были зарегистрированы 18 человек, из них 17 мужчин и одна женщина, которые соответствовали требованиям Закона о выборах и выполнили все требования.

## ВЫДВИЖЕНИЕ КАНДИДАТОВ

Число кандидатов на должность Президента КР не ограничивается. Кандидатом в Президенты КР может быть зарегистрировано лицо, собравшее не менее 30 тысяч подписей избирателей, внесшее из личных средств либо из средств своего избирательного фонда на специальный счет ЦИК избирательный залог в размере 1 млн. сомов и соответствующее требованиям Конституции Кыргызской Республики и Закона о выборах.

Таким образом, избирательное законодательство содержит два избирательных барьера, что противоречит демократическим принципам и негативно сказывается на конкурентоспособности кандидатов.

*В этой связи Фонд считает, что исключение барьера в виде избирательного залога и оставление в силе требования о сборе 30 тысяч подписей избирателей обеспечат наиболее равные условия для всех кандидатов. В этом случае кандидаты, не располагающие большими финансовыми ресурсами, в том числе женщины-кандидаты будут иметь возможность участвовать в выборах.*

В соответствии с избирательным законодательством страны, выборы Президента КР проходят в несколько этапов, начиная с момента назначения и завершая официальным опубликованием результатов выборов и вступлением в должность избранного Президента КР. При этом традиционно на этапе выдвижения свои кандидатуры, как правило, выставляют большое количество граждан страны, количество которых снижается на последующих этапах. Так, всего в ЦИК, в Рабочую группу по приему документов

<sup>25</sup> Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», [https://shailoo.gov.kg/ru/konstitucionnyye-zakony-kr/konstitucionnyye-zakony-kr/O\\_vyborah\\_Pr-1913/](https://shailoo.gov.kg/ru/konstitucionnyye-zakony-kr/konstitucionnyye-zakony-kr/O_vyborah_Pr-1913/)



кандидатов на должность Президента КР подали документы 65 граждан. В итоге избирательный залог внесли и подали подписные листы 20 кандидатов. Остальным кандидатам документы были возвращены или было отказано в регистрации в связи с наличием непогашенной судимости, непредставлением сертификатов об уровне владения государственным языком, отсутствием избирательного фонда, невнесением избирательного залога, непредставлением подписных листов.

Так, по состоянию на 14 ноября 2020 года, для участия в президентских выборах документы в ЦИК подали 65 граждан.



Возрастная категория:

- от 35 лет до 45 лет – 31;
- от 45 лет до 55 лет – 30;
- от 55 лет до 65 лет – 4.

Из 65 кандидатов только один был выдвинут политической партией (Турдумалиев С.А., выдвигенец от политической партии «Республиканская партия «Улутман»), остальные кандидаты являлись самовыдвиженцами. При этом из выдвинутых кандидатов 8 кандидатов - женщины.



На этапе выдвижения и регистрации кандидатура Жапарова С. вызвала недовольство среди отдельных кандидатов. В результате отдельные кандидаты (Мадумаров А., Исаев К., Асанов Б.) обратились в ЦИК с заявлением с просьбой отказать в регистрации Жапарову



С., ссылаясь на то, что он являлся лицом, исполняющим обязанности Президента КР, а также на то, что он не сложил, а только приостановил полномочия Премьер-министра КР<sup>26</sup>. Решением ЦИК заявителям было отказано, указанное решение было оставлено в силе судами первой и кассационной инстанций.

По результатам рассмотрения 65 первоначально выдвинутых кандидатов было установлено, что у 3 кандидатов имеется непогашенная судимость (Мотуев Н., Асанов Б. и Кадыров К.), 9 кандидатов не предоставили сертификат о соответствующем уровне владения государственным языком (Базаркулов К., Искендеров Ж., Араев А., Зарипов А., Клипачева Е., Аджиматов С., Акжолтоев Т., Капаров Ч., Лилиенталь Ю.), 14 кандидатам было отказано в регистрации в связи с непредставлением подписных листов и внесением избирательного залога (Нышанов Н., Романов Б., Керимбеков Б., Турдубекова Э., Кабылбеков У., Уметалиева Т., Болгомбаев М., Токтогулов Е., Эркетаев А., Суйуналиев Ж., Калыбеков М. и Ибраев С.), 21 кандидат отозвал заявление о выдвижении своей кандидатуры.

## СБОР И ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ПОДПИСНЫХ ЛИСТОВ

В соответствии с законодательством страны для регистрации кандидат на должность Президента КР должен представить 30 тыс. достоверных подписей избирателей. Всего в ЦИК подписные листы представили и внесли избирательный залог 20 кандидатов, один из которых представил менее 30 тыс. подписей избирателей, и ему было отказано в регистрации.

В целях проверки представленных кандидатами подписных листов ЦИК была создана специальная Рабочая группа<sup>27</sup>, в состав которой, помимо членов ЦИК и сотрудников аппарата ЦИК, были включены работники регистрационных служб и эксперты уполномоченного государственного органа в сфере судебно-экспертной деятельности (почерковеды). Процедура проверки подписных листов осуществлялась на основании норм Закона о выборах, а также нормативных правовых актов ЦИК<sup>28</sup>.

Отдельными кандидатами высказывалась критика процедуры сбора подписей. Так, кандидат К. Сооронкулова отметила, что у нее для сбора 30 тысяч подписей была всего лишь неделя. Кроме того, представитель кандидата Тагаева Р. отметил, что процедура сбора подписей излишне бюрократизирована, требует большого количества информации от граждан, подписывающих подписные листы.

Кандидат на должность президента Уметалиева Т. также обращалась в ЦИК с заявлением, где указала, что бланк подписного листа, разработанный ЦИК, вызывает много вопросов и недоверие у избирателей в связи с необходимостью указания ряда данных (Ф.И.О., адрес, номер телефона, ИНН).

В ходе проверки подписных листов ряд кандидатов обращались с заявлением в ЦИК, в котором они, ссылаясь на сокращение всех сроков в период проведения досрочных выборов Президента КР, сжатые сроки для сбора подписей, также требовали сократить на четверть количество достоверных подписей, необходимых для регистрации кандидатом. В свою

<sup>26</sup> См. Заявление кандидатов в Реестре ЦИК от 09.12.2020.

<sup>27</sup> См. Положение о Рабочей группе по приему и проверке подписных листов ЦИК.

<sup>28</sup> См. Инструкцию о порядке сбора подписей избирателей в поддержку кандидата на должность Президента Кыргызской Республики и проверки достоверности подписей в подписных листах.



очередь, ЦИК, ссылаясь на то обстоятельство, что требование о наличии 30 тыс. достоверных подписей избирателей указано в Конституции Кыргызской Республики, отказала кандидатам.

Фонд отмечает, что требование о предоставлении в подписных листах большого количества информации обусловлено необходимостью проверки представленных подписных листов на предмет достоверности и действительности. При этом на этапе проверки подписные листы проверялись членами ЦИК совместно с работниками ГРС и почерковедом. При этом ГРС для проверки достоверности подписей необходимы такие данные избирателей, как Ф.И.О., персональный идентификационный номер, адрес.

*Фонд считает, что законодательно необходимо решить вопрос о возможности цифрового сбора подписей избирателей либо введения альтернативных форм поддержки. Кроме того, в случае проведения выборов Президента КР в сокращенные сроки следует пересмотреть количество достоверных подписей избирателей, необходимых для регистрации, в сторону уменьшения.*

Позитивной нормой, позволяющей качественно и своевременно выполнить проверку подписных листов, явилась норма об установлении верхнего предела подписных листов, которые мог представить каждый кандидат, – не более 60 тысяч<sup>29</sup>. Так, на президентских выборах в 2017 году отдельные кандидаты на должность Президента КР представляли большое количество подписей (Бабанов О. Т. - 107 000, Торобаев Б.Э. – 72 276, Сариев Т.А.- 61 032,) избирателей, что в значительной степени усложняло работу избирательных комиссий и создавало почву для возникновения недовольств и споров.

В ходе прошедших в 2017 году выборов Президента КР ряд кандидатов и международных наблюдателей высказали свои замечания по процедуре проверки подписных листов, в соответствии с которой производилась случайная выборка и проверка только отобранных методом случайной выборки папок. Так, миссия БДИПЧ ОБСЕ в своем Заключительном отчете также отмечала, что экстраполяция количества недействительных подписей из проверенной выборки на общее количество собранных подписей может привести к необоснованному отказу в регистрации, что ставит под угрозу право быть избранным. В связи с указанными рекомендациями были внесены изменения в Закон о выборах, согласно которым был установлен верхний предел представляемых подписей – 60 тыс., и при этом проверка производилась до достижения необходимого количества достоверных подписей, то есть, до 30 тыс.

По результатам проверки достоверности подписей в поддержку кандидатов на должность Президента КР у кандидатов Чороева К. и Токтосунова К. количество представленных достоверных подписей избирателей в поддержку кандидатов оказались недостаточным, в связи с чем им было отказано в регистрации ЦИК.

Не согласившись с решением ЦИК, 10 декабря 2020 года Чороев К.А. подал иск в Административный суд города Бишкек о признании незаконным и отмене решения ЦИК. Решением Административного суда города Бишкек от 12 декабря 2020 года в удовлетворении заявления Чороева К.А. об отмене решения ЦИК о подписных листах

---

<sup>29</sup> Изменения в Закон о выборах от 2019 года.



кандидата на должность Президента КР Чороева К.А. было отказано<sup>30</sup>. Также ЦИК признал недействительным 902 подписи из представленных 30 тыс. 106 подписей при проверке подписных листов кандидата Токтосунова К. Таким образом, после проверки всех документов, 12 декабря 2020 года 18 граждан республики были зарегистрированы кандидатами на должность Президента КР.

Преодоление утвержденных критериев (знание государственного языка и представление подписей избирателей), а также сокращение сроков сбора и подписей оказались в итоге обременительными для кандидатов. Хотя, в итоге, избирателям был представлен широкий выбор кандидатов (18 кандидатов) в избирательном бюллетене. При этом за несколько дней до дня голосования кандидат Тагаев Р. подал заявление об отказе в участии в выборах. Однако к тому времени его данные уже были внесены в избирательные бюллетени, и членам УИК пришлось вручную вычеркивать его из бюллетеней.

*Фонд отмечает, что в ходе выборов был гендерный дисбаланс среди кандидатов. Так, из 18 зарегистрированных кандидатов было 17 мужчин и лишь одна женщина. Фонд считает, что следует предусмотреть временные специальные меры по поддержке кандидатов-женщин на должность Президента КР по аналогии с выборами в айылные кенешии (меньшее количество достоверных подписей, предоставление большего количества бесплатного эфирного времени и т. д.).*

#### **ГЛАВА IV. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ**

В целом анализируя процесс регистрации избирателей, Фонд отмечает, что внесенные в 2020 году изменения в Закон о выборах, отменившие процедуру смены избирательного адреса (Форма № 2), создали препятствия для избирателей в реализации их активного избирательного права. Обязательное требование о наличии биометрической регистрации как условия для включения в список избирателей, по данным ЦИК и ГРС, привело к отсутствию в списках избирателей 517 836 граждан страны.

Конституция Кыргызской Республики устанавливает всеобъемлющие критерии для осуществления избирательных прав, предоставляя всем гражданам, достигшим 18-летнего возраста на день выборов, право голосовать. Однако Закон о выборах лишает этого права тех, кто находится в местах лишения свободы по приговору суда, независимо от тяжести совершенного преступления, и тех, кто были признаны судом недееспособными, в том числе по причинам умственной неполноценности.

*Фонд отмечает, что в части реализации активного избирательного права заключенных вне зависимости от тяжести преступления следует пересмотреть указанные ограничения как несоответствующие международным обязательствам Кыргызской Республики.*

В соответствии с принятыми изменениями и дополнениями в Закон о выборах в августе 2019 года был внесен ряд изменений и дополнений в порядок формирования списков

---

<sup>30</sup> В соответствии со ст.203 Административно-процессуального кодекса КР решение суда вступает в силу с момента его вынесения и обязательно для исполнения органами государственной власти, ОМСУ, НКО, избирательными комиссиями и их должностными лицами.





избирателей. Согласно принятым изменениям и дополнениям, формирование и уточнение списков избирателей проходило в несколько этапов.

В соответствии с рекомендациями Миссии БДИПЧ ОБСЕ<sup>31</sup>, в целях оказания содействия всем лицам, имеющим право голосовать, в регистрации биометрических данных, особенно тем, кто проживает за рубежом, в 2019 году в Закон о выборах были внесены изменения, согласно которым в период подготовки выборов по решению ЦИК и ГРС биометрическая регистрация может осуществляться в том числе и на территориях аэропортов, железнодорожных вокзалов КР.

Следует отметить, что до изменений, внесенных в 2019 году, ответственность за формирование и актуализацию списка избирателей возлагалась на ГРС. В соответствии с изменениями, внесенными в 2019 году в Закон о выборах, был установлен следующий порядок формирования и актуализации списка избирателей.

Составление списка избирателей производилось на основе персональных данных (в том числе биометрических), которые содержатся в ЕГРН. В соответствии с Законом о выборах и Календарным планом<sup>32</sup> предварительный список избирателей в срок до 11 ноября 2020 года был размещен на государственном портале [tizme.gov.kg](http://tizme.gov.kg), вывешен на избирательных участках. Глава ЦИК Шайлдабекова Н. пояснила, что в первоначальный список избирателей все граждане внесены по данным в паспорте, на основе данных из ЕГРН. При этом, по ее словам, у многих избирателей в паспорте написан один адрес, но в базе данных ЕГРН они числятся по другому адресу. Кроме того, ГРС выявила различие почти у 270 тысяч избирателей с паспортом старого образца.

Далее, в соответствии с установленными процедурами прошла процедура формирования контрольного списка избирателей, в который также были включены избиратели, достигшие возраста 18 лет, избиратели, впервые прошедшие биометрическую регистрацию, вносились изменения в соответствии с заявлениями граждан об обнаружении ошибок или неточностей в списках избирателей по Форме № 1, сведения об умерших гражданах, о гражданах, сменивших адрес постоянного места жительства.

С 18 декабря 2020 года контрольные списки избирателей были размещены на УИК для ознакомления избирателей. Так, согласно данным государственного портала избирателей «Тизме», по состоянию на 19 декабря 2020 года, в контрольный список избирателей вошли 3 556 864 человека, из которых 47,77% составили мужчины и 52,23% - женщины. Количество УИК составило 2474 единиц, из которых 48 избирательных участков находятся за пределами территории Кыргызской Республики.

*Фонд отмечает, что, несмотря на предпринимаемые усилия, количество граждан за пределами Кыргызской Республики, реализующих активное избирательное право, по-прежнему остается сравнительно невысоким и требует дальнейшей работы.*

С начала января 2021 года на официальном сайте ЦИК был размещен окончательный список избирателей, который также в срок до 5 января 2021 года был вывешен на избирательных участках. Согласно данным, размещенным на государственном портале

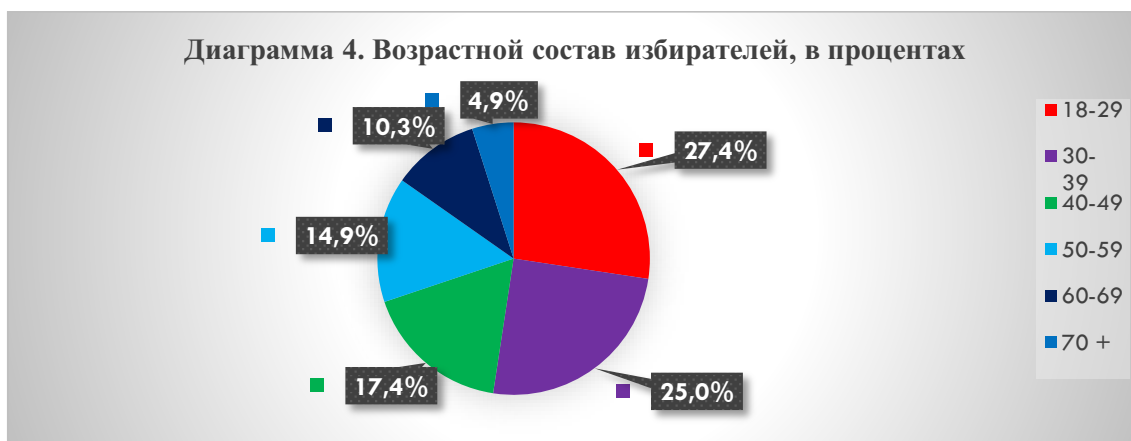
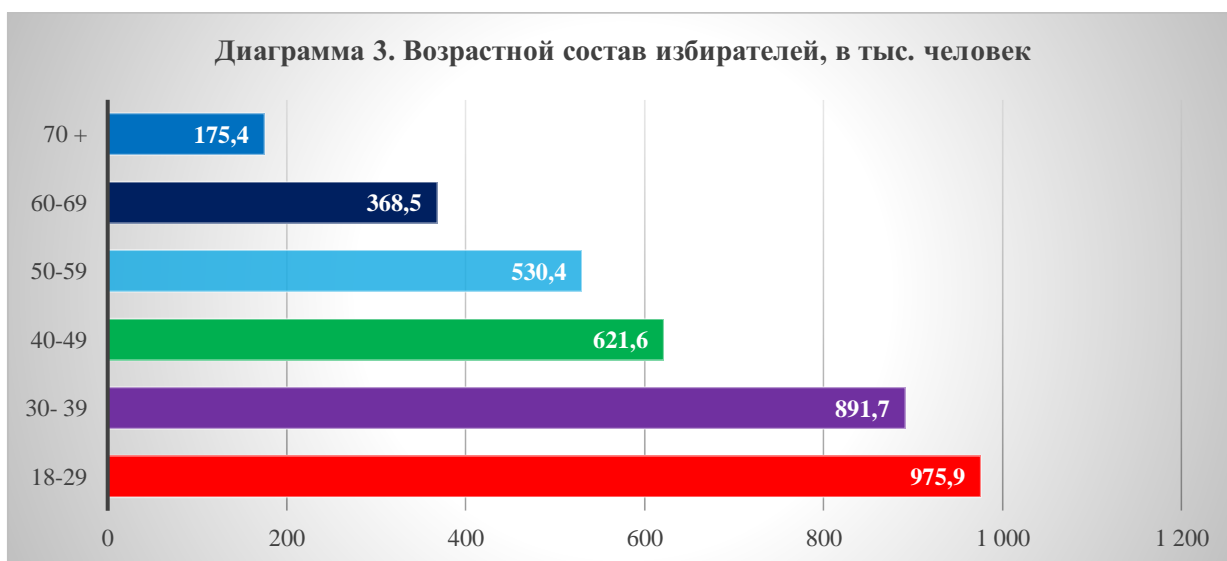
---

<sup>31</sup> См. Заключительный отчет Миссии БДИПЧ ОБСЕ за президентскими выборами в 2017 году.

<sup>32</sup> См. Календарный план ЦИК.



избирателей «Тизме», возрастной состав избирателей, внесенных в окончательные списки избирателей, выглядит следующим образом.

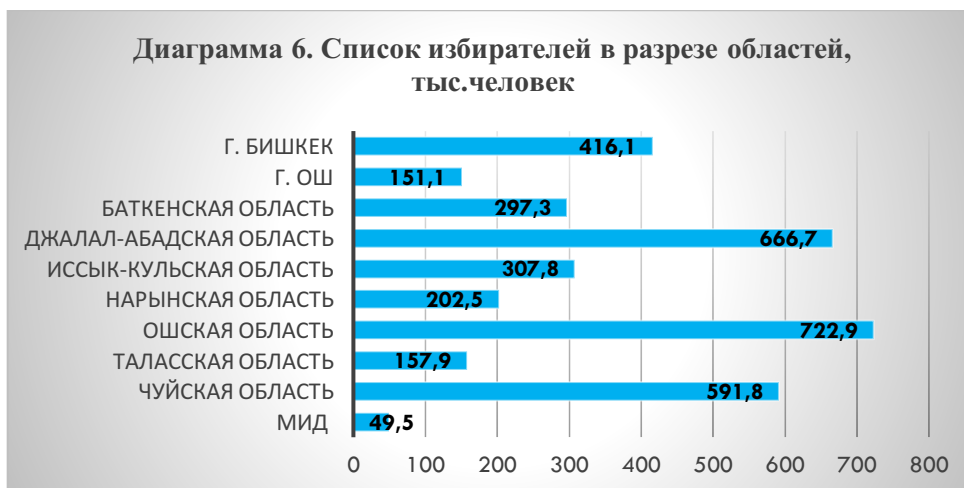


Гендерный анализ избирателей показал, что мужчины составляют 52,2% избирателей, женщины - 47,8%.



Окончательные списки избирателей в разрезе областей по ТИК И УИК выглядят следующим образом.





Принимая во внимание большое количество внутренних мигрантов, а также лиц, отметка в паспорте которых о регистрации по месту жительства не совпадает с фактической регистрационной отметкой, а также отмену Формы № 2 внутри страны, 3 декабря 2020 года ЦИК внес изменения и дополнения в ряд нормативных правовых актов ЦИК<sup>33</sup>.

В соответствии с принятыми изменениями и дополнениями у избирателя появилось право обратиться с заявлением об уточнении своих данных, о его отсутствии в списке избирателей, с приложением копии своего паспорта. При этом критерием отнесения гражданина к тому или иному избирательному участку являлся регистрационный учет (прописка). До 29 декабря 2020 года (включительно) избиратели должны были подать заявления об уточнении своих данных в списке избирателей, и в случае, если адрес регистрации места жительства (прописка), указанный в паспорте, не совпадал с адресом регистрации по месту жительства, указанным в автоматизированной информационной системе «Адресно-справочное бюро (далее - АСБ)», то избиратели должны были пройти биометрическую идентификацию. Такие избиратели включались в список избирателей по месту регистрации в АСБ.

В свою очередь избирателям, имеющим паспорт образца 2004 года (серия AN), поменявшим адрес регистрации места жительства в АСБ, но при этом не обменявшим паспорт в регистрационном органе по месту жительства, могли явиться на избирательный участок по месту постоянного проживания и подать заявление об уточнении своих данных в списке избирателей (ранее Форма № 1). Избиратели, имеющие паспорт образца 2017 года (e-ID), включались в список избирателей соответствующего избирательного участка согласно адресу регистрации постоянного места жительства в АСБ в утвержденных границах избирательных участков.

Кроме того, в целях обеспечения реализации избирательных прав членов избирательных комиссий, привлеченных лиц, обеспечивающих услуги по идентификации граждан и обслуживанию АСУ, сотрудников правоохранительных органов, обеспечивающих охрану общественного порядка в день голосования, медицинских работников и иных лиц, закрепленных за избирательными участками, председатели соответствующих

<sup>33</sup> См. Положение о Единой системе учета избирателей, Положение о порядке взаимодействия ЦИК с уполномоченными государственными органами по формированию и уточнению списков избирателей, Положение об обеспечении реализации избирательных прав граждан КР, проживающих или находящихся за ее пределами, Положение о сервисе «Кабинет избирателя», Инструкцию о порядке идентификации избирателей.



избирательных комиссий должны были передать списки вышеуказанных категорий лиц системному администратору ТИК для включения в список избирателей соответствующего избирательного участка.

По данным ЦИК и Национального статистического комитета КР, численность населения на 1 августа 2020 года составила 6 586 600 человек, из которых количество лиц в возрасте 18 лет и старше, имеющих паспорт, - составляло 4 081 410 человек. В свою очередь, из них прошли биометрическую регистрацию и были включены в списки избирателей 3 563 574 граждан и 517 836 граждан КР не прошли биометрическую регистрацию и не были включены в списки избирателей.



Фонд отмечает, что, несмотря на предпринятые ЦИК меры, в связи с отменой Формы № 2, ряд избирателей не смогли реализовать свое активное избирательное право.

В связи с указанным обстоятельством необходимо рассмотреть возможность возврата процедуры смены избирательного адреса по Форме № 2 или предусмотреть иные альтернативные возможности для реализации активного избирательного права гражданами, которые в день голосования по тем или иным причинам не могут проголосовать по избирательному адресу. Кроме того, компетентным органам государственной власти и местного самоуправления следует предпринять меры по качественному и непрерывному учету населения и регистрации избирателей.



Инфографика 4 Данные по голосованию граждан КР за рубежом



*По-прежнему сравнительно невысокой остается явка избирателей, находящихся за пределами Кыргызской Республики. ЦИК и иным государственным органам следует продолжать работу в указанном направлении, в целях обеспечения доступности избирательных участков для граждан КР за рубежом и реализации их активного избирательного права.*

## **ГЛАВА V. ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ**

В отношении деятельности ЦИК по информированию населения наблюдатели отмечают, что проделана большая работа. Так, на сайте ЦИК создан ряд ресурсов, направленных на информирование избирателей, кандидатов и иных субъектов избирательного процесса<sup>34</sup>.

Фонд отмечает, что ЦИК принимал необходимые специальные меры по информированию избирателей с ограниченными возможностями здоровья. Для этого информационные материалы были подготовлены в аудио и видео форматах (на цифровых носителях) с применением субтитрования, напечатаны увеличенным шрифтом, удобным для прочтения, а также с использованием шрифта Брайля или иных специальных средств для избирателей с ограниченными возможностями здоровья.

В соответствии с законодательством информирование избирателей и иных участников избирательного процесса о ходе подготовки и проведения выборов Президента КР проводилось государственными органами, органами местного самоуправления, средствами массовой информации, интернет-изданиями, органами, обеспечивающими подготовку и проведение выборов и референдумов в Кыргызской Республике, физическими и юридическими лицами<sup>35</sup>.

### **ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ**

Агитационная кампания в ходе досрочных выборов Президента КР началась 15 декабря. По результатам мониторинга этапа предвыборной агитации Фонд отмечает, что не все кандидаты имели равные условия для проведения предвыборной агитации. Кандидаты на должность Президента КР самостоятельно определяли форму и характер своей агитации. При этом агитационная кампания отличалась неравномерным участием кандидатов в предвыборной борьбе. У одних кандидатов отмечалась высокая активность, другие же проводили кампанию относительно пассивно.

Позитивной нормой, введенной в Закон о выборах в 2019 году, явилось введение ограничения в виде запрета на проведение концертов и театрализованных представлений на стадионах и улицах населенных пунктов, а также спортивных мероприятий.

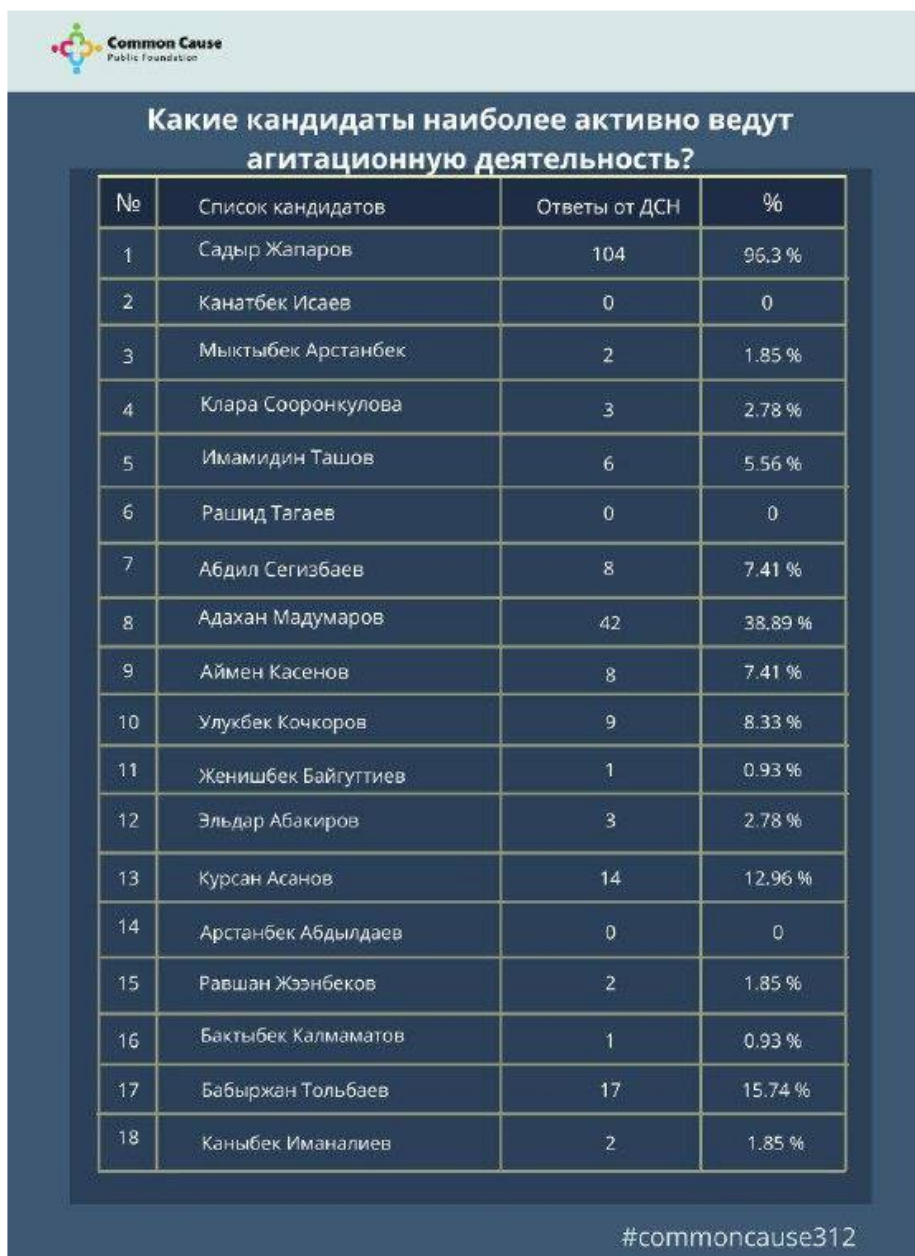
В агитационный период наибольшую активность проявил кандидат на должность Президента КР Жапаров С. У него было больше всех открыто штабов в регионах, размещено агитационных билбордов и привлечено агитаторов. Так, к примеру, по данным

<sup>34</sup> Подробнее о веб-ресурсах ЦИК см. в главе «Организация деятельности избирательных комиссий».

<sup>35</sup> См. Конституцию КР, Закон о выборах, законы «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР», «О защите профессиональной деятельности журналиста», «О средствах массовой информации», «О гарантиях и свободе доступа к информации», «О мирных собраниях», подзаконные акты ЦИК.



наблюдателей Фонда, в Ошской области кандидатом на должность Президента КР Жапаровым С. было создано 66 штабов, привлечено 590 агитаторов в каждом районе, размещено 127 билбордов. Кандидатом на должность в Президенты КР Мадумаровым А. было открыто 8 штабов, работали 180 агитаторов, размещено 12 билбордов.



Инфографика 5 Активность кандидатов



№	Список кандидатов	Штабы	Билборды	Агитаторы
1	Садыр Жапаров	431	569	5636
2	Канатбек Исаев	1	0	0
3	Мыктыбек Арстанбек	1	0	170
4	Клара Сооронкулова	1	0	80
5	Имамидин Ташов	2	0	0
6	Рашид Тагаев	1	0	0
7	Абдил Сегизбаев	4	0	112
8	Адахан Мадумаров	21	22	299
9	Аймен Касенов	1	0	0
10	Улукбек Кочкоров	6	87	135
11	Женишбек Байгуттиев	1	4	0
12	Эльдар Абакиров	2	0	0
13	Курсан Асанов	10	9	254
14	Арстанбек Абдылдаев	1	0	102
15	Равшан Жээнбеков	1	0	0
16	Бактыбек Калмаматов	1	0	0
17	Бабыржан Тольбаев	2	10	64
18	Каныбек Иманалиев	1	0	0

*Инфографика 6 Количество штабов, агитаторов и билбордов*

В рамках мониторинга избирательного процесса сотрудниками Фонда проведены встречи с кандидатами на должность Президента КР. Непосредственно с самими кандидатами не всегда получалось встретиться ввиду очень загруженного графика встреч и поездок по регионам. В связи с этим встречи проводились либо с уполномоченными представителями по выборам, либо с начальниками штабов, либо со специалистами по пиару. Так, были проведены встречи с 16 кандидатами, кроме кандидатов Арстанбека Мыктыбека и Ташова И.А.

Кандидат на должность Президента КР Равшан Джеенбеков в ходе встреч сообщил о том, что ему отказано в свободном передвижении по стране и запрещен выезд за рубеж. Сам кандидат уверен, что нарушены его права как кандидата на должность Президента КР, а суд выполняет политический заказ<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> См. подробнее в разделе «Резюме и Рекомендации»





Отдельные кандидаты и их представители также выразили свою обеспокоенность в связи с вопросом доступа к агитационным материалам представителей этнических меньшинств.

По словам отдельных кандидатов, у них вызвало недоумение работа государственного канала ОТРК. Так, указанный канал удалил видео дебатов кандидатов в Президенты КР со своих страниц в соцсетях и на YouTube, которые проходили 30 декабря 2020 года. Видео эфира стало недоступным сразу после окончания дебатов, в которых принимали участие Бабыржан Тольбаев, Курсан Асанов, Равшан Джеенбеков, Женишбек Байгуттиев, Улукбек Кочкоров, Абдил Сегизбаев<sup>37</sup>.

*Учитывая то обстоятельство, что право проводить дебаты традиционно предоставляется только государственным каналам телевидения, Фонд предлагает рассмотреть возможность проведения дебатов кандидатов на альтернативных каналах организаций телевидения.*

Фонд также отмечает, законодательство КР содержит противоречия в части регулирования агитации «За» и «Против». Так, в соответствии с Законом о выборах предусматриваются две нормы, одна из которых гласит, что агитация может проводиться, как «За», так и «Против» любого кандидата, кандидатов. Другая норма устанавливает, что предоставленное кандидатам эфирное время, печатная площадь не могут быть ими использованы в целях распространения призывов голосовать против кандидата (кандидатов), описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, негативные комментарии в отношении того или иного кандидата и т.п.

*В связи с указанным Фонд считает необходимым внести изменения в избирательное законодательство, направленные на единое толкование норм законодательства, регламентирующих порядок проведения агитации «За» и «Против» определенного кандидата (кандидатов).*

В ходе встреч с общественными наблюдателями Фонда большая часть кандидатов отметила, что они не хотят писать жалобы и заявления, идти на конфликт с государственными и муниципальными органами, направлять жалобы в ЦИК, считая, что конструктивных решений со стороны соответствующих органов не будет принято.

Количество СМИ, аккредитованных для участия в предвыборной агитации на досрочных выборах Президента КР, составило 222.

Государственными печатными СМИ предоставлялись кандидатам бесплатные печатные площади в размере не менее одной страницы формата А4. Бесплатная печатная площадь была предоставлена в газетах «Эркин Тоо» и «Кыргыз Туусу». Кандидатам также были предоставлено бесплатное эфирное время на государственных телеканалах, и с 28 декабря 2020 года на ОТРК стартовали теледебаты кандидатов в Президенты КР.

---

<sup>37</sup> О мерах, принятых ЦИК в отношении ОТРК, см. в главе II «Организация деятельности избирательных комиссий».



Инфографика 7 Количество аккредитованных СМИ

**График проведения дебатов кандидатов на должность Президента КР<sup>38</sup>**

<b>ОТРК: теледебаты 1 тур</b>	<b>Кандидаты на должность Президента КР</b>	
<b>Время вещания</b>		
28 декабря, понедельник 20:00-22:30	Канатбек Исаев Клара Сооронкулова Адахан Мадумаров	Аймен Касенов Бактыбек Калмаматов Каныбек Иманалиев
29 декабря, вторник 20:00-22:30	Мыктыбек Арстанбек Садыр Жапаров Рашид Тагаев	Арстанбек Абдылдаев Имамидин Ташов Эльдар Абакиров
30 декабря, среда 20:00- 22:30	Бабыржан Тольбаев Курсан Асанов Равшан Джеенбеков	Женишбек Байгуттиев Улукбек Кочкоров Абдил Сегизбаев
<b>ОТРК: теледебаты 2 тур</b>		
6 января, среда 20:00-23:00	Садыр Жапаров Адахан Мадумаров Канатбек Исаев	Курсан Асанов Эльдар Абакиров Аймен Касенов
7 января, четверг 20:00-23:00	Клара Сооронкулова Абдил Сегизбаев Арстанбек Абдылдаев	Равшан Джеенбеков Рашид Тагаев Каныбек Иманалиев
8 января, пятница 20:00-23:00	Улукбек Кочкоров Бабыржан Тольбаев Бактыбек Калмаматов	Женишбек Байгуттиев Имамидин Ташов Мыктыбек Арстанбек

<sup>38</sup> Источник: [www.24.kg](http://www.24.kg)





## АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНОЙ СЕТИ FACEBOOK

Фонд решил провести пилотный мониторинг социальных сетей к началу президентских выборов 10 января 2021 года. Учитывая характер и масштаб инициативы по мониторингу, Фонд решил сосредоточиться только на одной платформе социальных сетей - Facebook. Facebook - самая популярная социальная сеть в Кыргызской Республике. В декабре 2020 года количество пользователей Facebook составило 3 123 000, или 49 процентов от всего населения страны (NapoleonCat, 2020). В декабре 2020 года уровень вовлечения составил 36,78 процента. Несмотря на то, что телевидение остается основным источником информации в Кыргызской Республике, особенно в регионах, избирательные кампании все чаще проходят в социальных сетях, особенно в условиях COVID-19. Кроме того, социальные сети становятся полезными для государственных структур и избирательного процесса в целом, поэтому было крайне важно изучить роль социальных сетей в избирательной кампании.

Представленные здесь результаты мониторинга основаны на страницах кандидатов в Facebook и рекламе, включенной в отчет Facebook Ad Library за 30 дней (17 декабря 2020 г. - 15 января 2021 г.).

По состоянию на 10 января 2021 года, из семнадцати кандидатов в Президенты КР шестнадцать кандидатов имели страницы в Facebook, которые, по всей видимости, работали как агитационные страницы. Только у одного кандидата в Президенты КР не было страницы в Facebook: у Арстанбека Мыктыбека. Вместо публичных страниц указанный кандидат использовал личный профиль (аккаунт) для агитационных целей. Ни одна из вышеуказанных страниц и профилей не были помечены, как подтвержденные. Соответственно, Фонд не мог проверить, являются ли эти страницы официальными страницами кампании/кандидата или нет. Однако, поскольку других страниц для кампаний/кандидатов на досрочных президентских выборах 10 января 2021 года не было, Фонд рассматривал эти страницы как основные платформы, используемые кандидатами для онлайн-агитации, и включил их в мониторинг.

- **Адахан Мадумаров** - страница лидера оппозиционной партии «Бутун Кыргызстан», была создана 25 ноября 2015 года. В настоящее время на этой странице в библиотеке рекламы Facebook не отображается активная реклама.
- **Асанов Курсан** - страница была создана 24 ноября 2020 года. На этой странице в библиотеке рекламы Facebook не отображается реклама.
- **Канат Исаев** - страница была создана 6 ноября 2017 года. На его странице сейчас отображается семь рекламных постов в библиотеке рекламы Facebook.
- **Равшан Жээнбеков** - страница была создана 6 декабря 2015 года. На его странице в настоящее время отображается один рекламный пост в библиотеке рекламы Facebook.
- **Клара Сооронкулова** - страница была создана 4 сентября 2020 года. На ее странице в настоящее время отображается один рекламный пост в библиотеке рекламы Facebook.
- **Калмаматов Бактыбек** - страница была создана 16 февраля 2015 года. На его странице в настоящее время также отображается один рекламный пост в библиотеке рекламы Facebook.



- **Абакиров Эльдар** - страница была создана 3 июня 2017 года. На его странице в настоящее время отображается один пост в библиотеке рекламы Facebook.
- **Кочкоров Улукбек** - страница была создана 28 июля 2017 года. На странице отображаются два активных рекламных поста в библиотеке объявлений Facebook.
- **Бабур Тольбаев** - страница была создана 3 августа 2016 года. В настоящее время на странице отображается четыре активных рекламных поста в библиотеке рекламы Facebook.
- **Аймен Касенов** - страница была создана 28 ноября 2020 года. На его странице в настоящее время отображаются девять активных постов в библиотеке рекламы Facebook.
- **Абдил Сегизбаев** - страница была создана 17 ноября 2020 года. В настоящее время на странице отображается два поста в библиотеке рекламы Facebook.
- **Женишбек Байгуттиев** - страница была создана 23 декабря 2020 года. На его странице в настоящее время отображаются три активных рекламных поста в библиотеке рекламы Facebook.
- **Имамидин Ташов** - страница была создана 4 ноября 2019 года. В настоящее время на этой странице в библиотеке рекламы Facebook не отображается реклама.
- **Каныбек Иманалиев** - страница была создана 5 мая 2017 года. В настоящее время на этой странице в библиотеке рекламы Facebook не отображается реклама.
- **Арстанбек Мыктыбек** - страница была создана 30 мая 2012 года. В настоящее время на этой странице в библиотеке рекламы Facebook отображаются три рекламных поста.
- **Садыр Жапаров** - страница лидера партии «Мекенчил» была создана 27 мая 2015 года. В настоящее время на этой странице не отображается реклама на основе библиотеки рекламы Facebook.

Основная страна/регион проживания людей, которые управляют всеми вышеперечисленными страницами, - Кыргызстан. Все перечисленные страницы активны.

Библиотека рекламы Facebook — это инструмент для обеспечения прозрачности, предлагающий исчерпывающую, доступную для поиска коллекцию всех рекламных объявлений, которые в настоящее время размещаются в Facebook. Этот инструмент полезен для мониторинга избирательного процесса и проведения кампаний с целью изучения возможного вмешательства в выборы и повышения доверия к избирательному процессу. Facebook сделал этот инструмент доступным в Кыргызстане в преддверии парламентских выборов 2020 года.

Отчет Facebook Ad Library включает данные за 30 дней (17 декабря 2020 г. - 15 января 2021 г.), включая агитационный период.

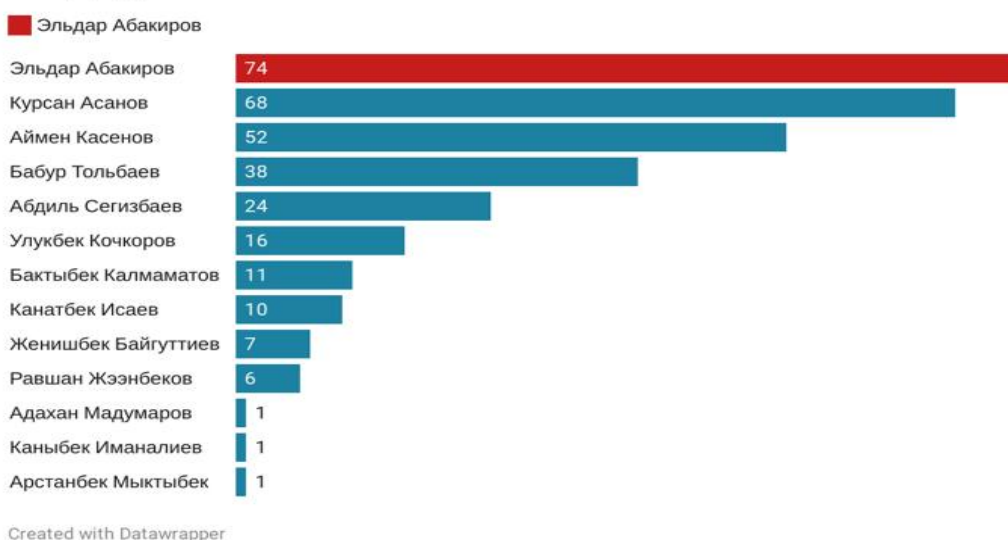
За это время 13 из 17 кандидатов опубликовали 309 рекламных постов со своих страниц в Facebook. Сравнив первые три недели предвыборной кампании с последней предвыборной неделей, Фонд пришел к выводу, что активность кандидатов значительно повысилась - они стали публиковать больше платной рекламы. К примеру, у кандидата Бабура Тольбаева из общего количества в 38 рекламных постов 25 были опубликованы после 2 января 2021 года. У кандидата Курсана Асанова все 68 рекламных постов приходятся только на последние четыре дня предвыборной недели (5-8 января 2021 года).



Некоторые кандидаты решили отказаться от рекламы на своих страницах в Facebook, которые Фонд рассматривал как официальные. Среди них Клара Сооронкулова, Арстанбек Абдылдаев, Имамин Ташов и Садыр Жапаров.

Наибольшее количество рекламных постов было опубликовано со страницы кандидата Эльдара Абакирова - 74 (\$947). Большинство его рекламных постов были посвящены проблемам в таких отраслях, как экономика, промышленность, туризм и сельское хозяйство. Также он затрагивал такие темы, как референдум и выборы, инфраструктура, популизм и экология. Все его рекламные посты были в видео формате, с кратким текстовым описанием. Кандидаты Адахан Мадумаров, Каныбек Иманалиев и Арстанбек Мыктыбек ограничились лишь одним рекламным постом, согласно Библиотеке рекламы Facebook. Их рекламные посты также были в видео формате, тематикой которых было обращение к гражданам с призывом принять участие в голосовании и «сделать правильный выбор» на предстоящих президентских выборах.

### Количество рекламных постов опубликованных кандидатами



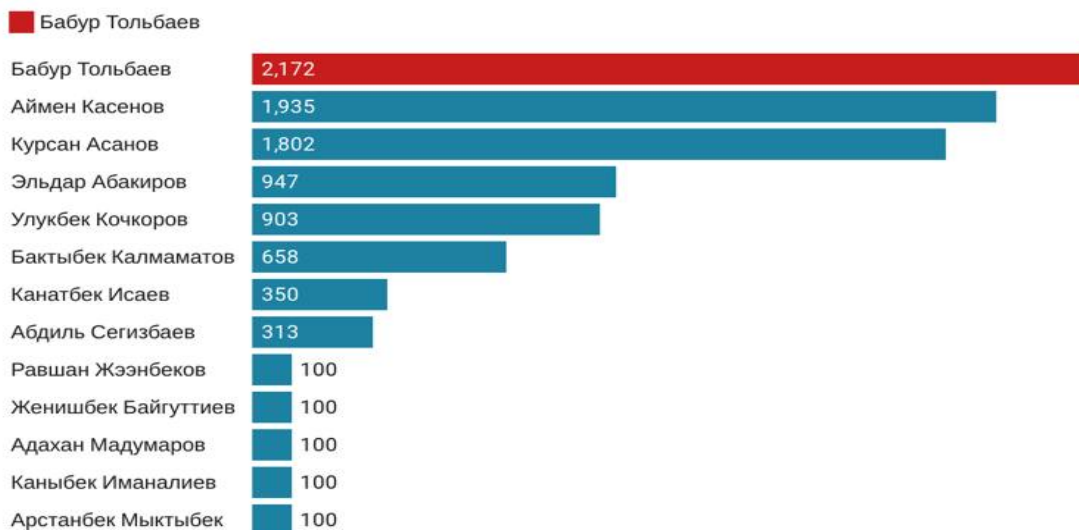
Инфографика 8 Количество рекламных постов

Лишь три кандидата вложили свыше тысячи долларов в рекламу в Facebook — это Аймен Касенов, Бабур Тольбаев и Курсан Асанов. Больше всего денег в рекламу вложил Бабур Тольбаев - свыше двух тысяч долларов за временной отрезок с 17 декабря 2020 года по 15 января 2021 года. В сравнении с данными промежуточного отчета Фонда, согласно которым им было потрачено 536 долларов США в промежуток с 3 декабря 2020 года по 1 января 2021 года, его расходы на рекламу увеличились на 1636 долларов США в последнюю предвыборную неделю.

Суммарно все 13 кандидатов потратили свыше 9 тысяч долларов на платную рекламу в Facebook за период с 17 декабря 2020 года по 15 января 2021 года.



## Сумма затрат на рекламу в Фейсбуке в долларах США



Created with Datawrapper

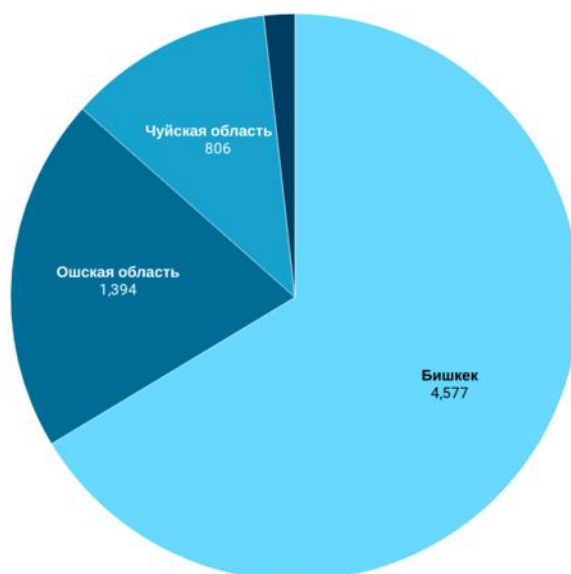
Инфографика 9 Сумма затрат на рекламу

Реклама кандидатов в рекламу в Facebook отличалась и в региональном контексте. Ни у одного кандидата нет рекламных постов, которые были таргетированы на аудиторию Баткенской области. Также у кандидатов практически не было рекламы, направленной на аудиторию Джалал-Абадской области — неизвестно, почему кандидаты решили обойти эту область стороной. Есть лишь несколько постов у А. Касенова, Э. Абакирова и К. Асанова, которые преимущественно были направлены на аудиторию Джалал-Абада.

Все остальные кандидаты ставили «таргет рекламы» преимущественно на Бишкек, а также на Ошскую и Чуйскую области.

## Расходы кандидатов на рекламу в Фейсбуке по регионам в долларах США

■ Бишкек ■ Ошская область ■ Чуйская область ■ Иссык-Кульская область



Created with Datawrapper

Инфографика 10. Расходы кандидатов на рекламу в региональном разрезе



Важно отметить, что Садыр Жапаров, самый популярный кандидат согласно опросам общественного мнения<sup>39</sup>, который также вел наиболее активную кампанию в офлайн-режиме (у него было наибольшее количество штабов, билбордов и агитаторов), не размещал платную политическую рекламу со своей агитационной страницы в Facebook, согласно данным Библиотеки объявлений Facebook. Следует отметить, что, хотя у него, похоже, есть страница, которая работала в качестве платформы для его агитационной кампании, на Facebook под его именем есть несколько отдельных учетных записей, которые, похоже, проводили кампанию за него, но Фонд не может проверить, действительно ли эти учетные записи принадлежат ему или связаны со штабом его кампании.

Изучив сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов на должность Президента КР, по состоянию на 31 декабря 2020 года, на официальном сайте ЦИК<sup>40</sup>, Фонд обнаружил, что расходы на платную рекламу в Facebook не упоминаются в опубликованных данных. Некоторые кандидаты в назначении платежа отмечают расходы на агитационные материалы, а также на услуги рекламных агентов (которые, вероятно, могут запускать рекламу в Facebook в том числе), кандидат Бактыбек Калмаматов указывает в своих расходах Интернет-услуги и таргетинг, однако никто конкретно не указывает о расходовании средств на платную рекламу в социальных сетях.

14	16.12.2020	ОсОО "Медиа Партнер Кей/Джа"	Интернет услуги, таргетинг согласно договора	40000
----	------------	------------------------------	--	-------

Фонд проанализировал расходы политических партий, участвующих в парламентских выборах 2020 года, в библиотеке объявлений Facebook. Согласно отчету Facebook Ad Library Report за все доступные даты (4 августа 2020 г. - 23 января 2021 г.), девять политических партий потратили следующие суммы на рекламу: «Республика» - 8476 долларов США, «Замандаш» - 8223 доллара США, «Бир Бол» - 4013 долларов США, «Ата Мекен» - 3641 доллар США, «Мекеним Кыргызстан» - 3640 долларов США, «Кыргызстан» - 3487 долларов США, «Реформа» - 2132 доллара США, «Социал-демократическая партия Кыргызстана» - 1329 долларов США и «Биримдик» - 488 долларов США. Однако следует отметить, что эти партии не размещали рекламу в течение последних 30 дней.

Ни одна из этих партий официально не выдвинула кандидата на досрочных президентских выборах 10 января 2021 года, но некоторые из них поддержали кандидатов и размещали на своих страницах контент в их поддержку. Например, политическая партия «Реформа» открыто поддержала своего лидера и кандидата Клару Сооронкулову на своей странице в Facebook, а партия «Кыргызстан» размещала материалы в поддержку кандидата Канатбека Исаева.

Принимая во внимание сравнение отчета рекламной библиотеки Facebook о выборах 2021 года с парламентскими выборами 2020 года, можно сделать вывод, что текущая президентская кампания потратила меньше финансовых ресурсов на платную политическую рекламу в Facebook, чем предыдущая парламентская кампания, общие расходы которой составили свыше 35 тысяч долларов США.

*На основе анализа Фонд считает, что кандидатам необходимо обеспечить прозрачность расходов, затраченных на рекламу в социальных сетях, а также пометить*

<sup>39</sup> <https://kg.akipress.org/news:1672667/?from=kgnews&place=search&sth=8849553872d6aba50f0eb36ef6ea54b3>

<sup>40</sup> <https://shailoo.gov.kg/ru/news/4260/>





запускаемую рекламу как политическую с указанием источника финансирования. Указанные меры необходимы во избежание приостановления и удаления рекламы с платформы Фейсбуком по причине отсутствия дисклеймера у рекламного поста. При этом ЦИК следует обеспечить размещение указанных отчетов в машиночитаемом формате, а не только в формате PDF, доступном для чтения.

## **ГЛАВА VI. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ**

Анализ финансирования избирательных кампаний кандидатов показал, что отсутствие всеобщего декларирования доходов и расходов населения создает ряд препятствий в ходе мониторинга финансов кандидатов. Существующая система не позволяет отслеживать источники происхождения денежных средств лиц, которые вносят средства в избирательные фонды кандидатов. Кроме того, внесенные в ноябре 2020 года изменения в Закон о выборах в части разрешения безвозмездного оказания услуг агитаторами и представителями кандидатов противоречат другим частям Закона о выборах.

Фонд также отмечает, что согласно данным, представленным кандидатами во втором финансовом отчете, ряд кандидатов не показали в своих официальных сведениях расходы на размещение политической рекламы в социальных сетях. Полномочия по мониторингу поступлений, правильного учета и использования средств избирательных фондов кандидатов возложены на Контрольно-ревизионную группу при ЦИК<sup>41</sup>. Указанная группа создается при ЦИК, в нее входят как члены ЦИК, так и привлеченные специалисты правоохранительных, финансовых и иных государственных органов. При этом, в целях мониторинга, Законом возложено требование на банковские и иные учреждения предоставлять информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на специальных счетах кандидатов. В соответствии с изменениями, внесенными в Закон о выборах в 2019 году, указанные сведения должны были предоставляться банками с учетом законодательства о персональных данных и банковской тайне. В свою очередь кандидаты на должность Президента КР обязаны были представить в ЦИК отчеты о размерах и всех источниках создания своего избирательного фонда, а также всех произведенных затратах<sup>42</sup>.

В соответствии с избирательным законодательством КР финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов (расходы избирательных комиссий) производится за счет средств республиканского бюджета и специальных фондов избирательных комиссий. При этом законодательство содержит ряд запретов на финансирование выборов иностранными государствами, иностранными органами, учреждениями, предприятиями, иностранными юридическими и физическими лицами и т. д.<sup>43</sup>. Также следует отметить, что в соответствии с изменениями, внесенными в 2019 году, был также установлен запрет на анонимные пожертвования в избирательные фонды.

---

<sup>41</sup> Положение «О деятельности контрольно-ревизионной группы при Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР», утвержденное постановлением ЦИК от 14 июня 2017 года № 157.

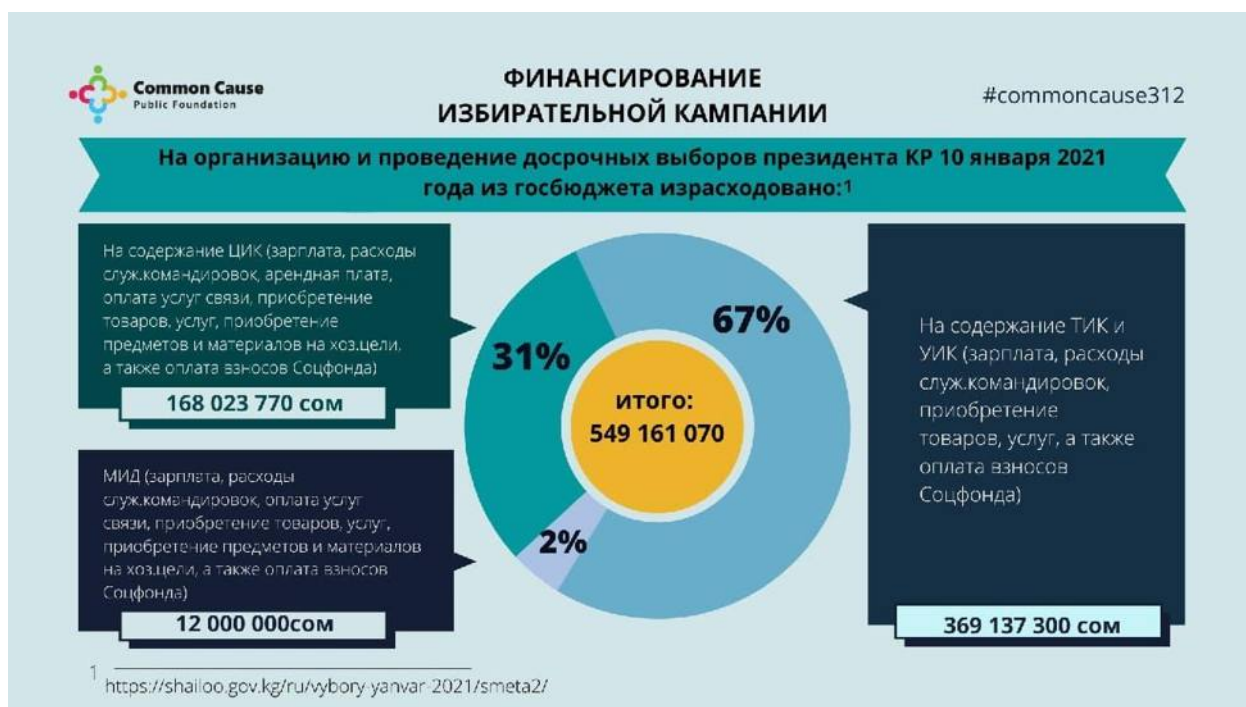
<sup>42</sup> Пункт 44 Положения «О порядке формирования, учета поступления и расходования денежных средств избирательного фонда кандидата на должность Президента КР», утвержденное постановлением ЦИК от 29 октября 2020 г. № 279. 1) Первый финансовый отчет - одновременно с представлением в ЦИК документов, подтверждающих внесение избирательного залога, и иных документов, необходимых для регистрации; 2) Второй финансовый отчет (с учетом данных первого финансового отчета) - не позднее, чем за 10 дней до дня голосования; 3) Третий итоговый финансовый отчет (сводные сведения) - не позднее, чем через 10 дней после дня голосования.

<sup>43</sup> Конституционный Закон «О выборах Президента КР и депутатов ЖК КР».





Так, на организацию и проведение досрочных выборов Президента КР были заложены денежные средства за счет средств государственного бюджета<sup>44</sup> в следующем размере: (см. Инфографику 10)



Инфографика 11. Финансирование избирательной кампании

В части регулирования финансирования избирательных фондов кандидатов на должность Президента КР следует отметить позитивные изменения и дополнения в Закон о выборах, которые были введены в 2019 году. Так, на прошедших в 2017 году выборах Президента КР большую критику со стороны ряда национальных и международных организаций и экспертов вызвало отсутствие предельной суммы расходов за счет избирательного фонда кандидатами на должность Президента КР. В соответствии с внесенными изменениями в 2019 году была установлена предельная сумма расходов кандидата на должность Президента КР в размере не более чем 2 000 000 расчетных показателей, то есть 200 млн сомов.

Избирательные кампании кандидатов на должность Президента КР могут финансироваться за счет собственных средств кандидатов (не более 15 млн сомов), средств, выделенных кандидату политической партией (не более 50 млн сомов), а также добровольных пожертвований граждан и юридических лиц (не более 50 млн сомов). Кандидаты не получают финансирование из бюджетных средств.

*Фонд отмечает, что предельные размеры средств, которые могут быть внесены самим кандидатом (15 млн сомов) и физическими лицами (50 млн сомов) являются неравноценными.*

*Необходимо внести изменение в законодательство, в части установления разумных и соразмерных предельных размеров средств, которые могут быть внесены в избирательные фонды как самими кандидатами, так и гражданами.*

<sup>44</sup> <https://shailoo.gov.kg/ru/vybory-yanvar-2021/smeta2/>



Закон о выборах устанавливает, что граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую (материальную) поддержку деятельности, способствующей избранию кандидата, только через избирательные фонды. Однако в соответствии с изменениями, внесенными в 2020 году<sup>45</sup>, уполномоченные представители, доверенные лица, наблюдатели, представители кандидатов, политических партий в избирательных комиссиях вправе осуществлять свои полномочия, выполнять работы и услуги, прямо или косвенно связанные с выборами, на безвозмездной основе. Указанная поправка в целом негативно повлияла на процедуры финансовой прозрачности избирательных фондов кандидатов, поскольку создавала ряд возможностей для теневого финансирования избирательных фондов.

*Фонд отмечает, что существующая система не позволяет отслеживать источники происхождения денежных средств лиц, которые вносят средства в избирательные фонды кандидатов. Следует ввести законодательно нормы, предписывающие раскрытие источников происхождения денежных средств, вносимых в избирательные фонды, в случае внесения взноса свыше определенной законом суммы в избирательные фонды. Следует ввести обязательное всеобщее декларирование доходов и расходов. Кроме того, ЦИК следует предусмотреть специальные детализированные формы отчетности для кандидатов на выборные должности, с указанием всех данных контрагентов кандидатов в машиночитаемом формате с возможностью скачивания в Word/ Excel.*

В соответствии с представленными на сайте ЦИК данными, поступление и расходование денежных средств в избирательные фонды кандидатов на должность Президента КР по состоянию на 31 декабря 2020 года выглядит следующим образом:

---

<sup>45</sup> Конституционный Закон «О внесении изменений и дополнений в конституционный Закон «О выборах Президента КР и депутатов ЖК КР» от 11 ноября 2020 года № 2.



## Поступление денежных средств в избирательные фонды кандидатов на пост президента КР и расходы (в сомах).



Инфографика 12. Поступление денежных средств в избирательные фонды кандидатов

Следует отметить, что законодательство КР не содержит четких норм, предписывающих политическим партиям вносить денежные средства только в избирательные фонды кандидатов, выдвинутых соответствующей политической партией. Исходя из



представленных отчетов, опубликованных на сайте ЦИК на 31 декабря 2020 г., следует, что ни одна политическая партия не внесла денежные средства в фонд кандидатов на должность Президента КР.

Анализ финансовой отчетности показал, что некоторые кандидаты ограничились собственными средствами на предвыборную кампанию, а некоторым кандидатам в пополнении фонда содействовали физические лица.

Так, больше всего поступлений на 31 декабря 2020 года зафиксировано в избирательный фонд кандидата С. Жапарова - 62 049 700 сомов.

В целом больше всего физических и юридических лиц, внесших денежные средства в избирательные фонды, было у кандидата Жапарова С.Н. – 21 физическое и 4 юридических лица. У остальных кандидатов не было среди вносителей юридических лиц.



Инфографика 13. Добровольные взносы в избирательный фонд

Со дня старта агитации больше всего затратил на агитацию (аренда рекламных щитов, оплата рекламы и видеороликов, аренда 12 стадионов, аренда 2 помещений, изготовление агитматериалов, листовок и бюллетеней, оплата сувенирной продукции и т. д.) кандидат на должность Президента КР Жапаров С. - 54 089 986 сомов (92%) из избирательного фонда.





### НАЗНАЧЕНИЕ РАСХОДОВ ИЗ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ФОНДОВ КАНДИДАТОВ СО ДНЯ СТАРТА АГИТАЦИИ



### НАЗНАЧЕНИЕ РАСХОДОВ ИЗ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ФОНДОВ КАНДИДАТОВ СО ДНЯ СТАРТА АГИТАЦИИ



Инфографика 14. Расходы из избирательных фондов

Вместе с тем, необходимо отметить, что в некоторых случаях оплата услуг не отражалась в финансовых отчетах и не проходила через специальные банковские счета. Так, к примеру, в городе Токмок проводилась встреча с избирателями кандидата Жапарова С.Н. Доставка избирателей была обеспечена микроавтобусами ОАО «Токмок ПАТП». В целях установления источника финансирования Фондом был направлен запрос ОАО «Токмок ПАТП», на что в ответном письме сообщалось об отсутствии информации ввиду возможного индивидуального договора с водителями микроавтобусов<sup>46</sup>.

Следует отметить, что предыдущие избирательные кампании в 2015 и 2017 году вызывали много споров, связанных с возвратом избирательного залога. В связи с указанными спорами

<sup>46</sup> Письмо № 4 от 11.01.2021 г. ОАО «Токмок ПАТП» за подписью председателя правления И.Ж. Исманкулова.



в 2019 году в Закон о выборах также были внесены изменения, в части установления случаев возврата избирательного залога. Так, в соответствии с указанными нормами избирательный залог будет возвращен кандидатам, которые по результатам голосования набрали не менее 1% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Для возврата избирательного залога указанные кандидаты должны своевременно представить финансовый отчет.

*Однако практика парламентских выборов 2020 года показала, что законодательство содержит пробел относительно возврата избирательного залога в случае объявления недействительными итогов голосования, результатов выборов, который необходимо урегулировать.*

## ГЛАВА VII ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ

По результатам мониторинга дня голосования Фонд отмечает, что день голосования в целом прошел в мирной обстановке.

Фонд использовал статистически обоснованное наблюдение - передовую методологию мониторинга выборов, которая позволяет сделать репрезентативные для всей страны выводы об избирательных процессах в день выборов.

В день выборов, 10 января 2021 года, Фонд задействовал 500 краткосрочных наблюдателей, 58 долгосрочных наблюдателей, 58 мобильных команд, 20 сотрудников головного офиса, 8 региональных координаторов и 16 юристов для наблюдения за процедурами открытия избирательных участков, голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования на всей территории страны. 500 независимых краткосрочных наблюдателей были направлены в 500 УИК страны, которые были отобраны с помощью случайной, стратифицированной, интервальной выборки.

Согласно данным Фонда, явка избирателей на досрочные выборы Президента КР составила 39,3% при погрешности +/- 1,04%. Согласно официальным данным, ЦИК, окончательная явка избирателей составила 39,75 % от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей. В сравнении с официальной явкой на президентских выборах 2017 года, которая составила 56,32%, произошло уменьшение на 16,57%

## ОТКРЫТИЕ УЧАСТКОВ И ГОЛОСОВАНИЕ

По данным независимого наблюдения Фонда в день выборов процедуры открытия участков для голосования, процесс голосования, закрытие участков и подведение итогов проводились с некоторыми процедурными и серьезными нарушениями.

Следует отметить, что в масштабах страны внедрение АСУ и биометрической регистрации снизило количество серьезных нарушений, влияющих на результаты выборов в целом. Тем не менее, процедурные нарушения и неисправность идентификационного оборудования и АСУ по-прежнему составляли большую часть результатов наблюдений Фонда.

Фонд отмечает, что в день голосования 10 января 2021 года значительное количество местных и международных наблюдателей сообщали о технических проблемах, связанных с ненадлежащей работой АСУ.

*По результатам мониторинга сигналов, поступающих в день голосования, Фонд считает необходимым внести в законодательство понятия, четко регламентирующие временную техническую неработоспособность АСУ и сбой АСУ.*





С учетом технического совершенствования процесса голосования, которое сделало день выборов менее проблематичным, особое внимание следует уделять нарушениям, которые происходят за пределами избирательного участка и в предвыборный период.

Большинство избирательных участков были открыты вовремя. Однако один участок, на котором был общественный наблюдатель Фонда, не открылся вовсе. Большинство УИК провели подготовительные заседания в соответствии с Законом о выборах. Заседания начались до 07:00 на 11% участков, до 07:30 - на 56%, после 07:30 - на 33%, заседания не было на 1% участков.



Инфографика 15. Подготовительные заседания

83% участковых избирательных комиссий полностью следовали рекомендациям по COVID-19 во время процедур открытия, на 16% избирательных участков процедуры соблюдались частично.



Инфографика 16. Открытие УИК в день голосования

На 88,8% избирательных участков жеребьевка была проведена в соответствии с Законом о выборах. Пересчет бюллетеней проводился на 97% избирательных участках. Пустые урны



для голосования были продемонстрированы наблюдателям на 99% избирательных участков.

Избирательные участки были в основном доступны для избирателей с ограниченными возможностями здоровья: 80%, но на 20% избирательных участков не были созданы соответствующие условия для ЛОВЗ. Большинство избирательных участков были открыты в 08:00 - 78%, до 08:00 - 20% участков. 2% участков открылись после 08:30.

В связи с вышеуказанным Фонд считает, что обучение членов нижестоящих избирательных комиссий процедурам в день голосования и нормам избирательного права в целом должно проводиться на регулярной основе, а не только в период выборов.

Тайна голосования была нарушена на 1% избирательных участков<sup>47</sup>. На 99% избирательных участков не сообщалось о давлении или запугивании избирателей.

*Анализ заявлений о возможных фактах нарушения тайны голосования показывает, что необходимо утверждение единых алгоритмов действий для избирательных комиссий по рассмотрению подобного рода заявлений, поскольку в ряде случаев указанные факты рассматривались самими комиссиями, а в ряде случаев передавались в правоохранительные органы, что приводило к неоднозначной практике рассмотрения указанных фактов. Принимая во внимание, что за нарушение тайны голосования предусматривается уголовная ответственность, Фонд считает целесообразным практику передачи указанного рода дел для расследования правоохранительным органам.*

В течение дня голосования отмечались длинные очереди снаружи - 26,9% избирательных участков, в то время как периодические очереди наблюдались на 44,9% избирательных участков.

Также в процессе голосования в течение дня возникали серьезные технические проблемы, связанные с идентификацией избирателей и АСУ. Технические проблемы, связанные с АСУ, наблюдались на 29,1% избирательных участков, на 10% проблемы были связаны с идентификационным оборудованием соответственно. Из-за неисправности АСУ на 4% избирательных участков их заменили стационарными урнами для голосования.

Большинство УИК (74,7%) в ходе голосования следовало рекомендациям, связанным с процедурами COVID-19. Однако 23,2% следовали им лишь частично, в то время как 2% не следовали вообще. Процедуры по COVID-19 избирателями в основном соблюдались (69,7%), частично соблюдали – 29,1% избирателей и 1,2% избирателей их не соблюдали.

---

<sup>47</sup> Направлены сигналы в КГОР ЦИК.



## СОБЛЮДЕНИЕ САНИТАРНЫХ ПРАВИЛ И НОРМ ПО COVID-19



Инфографика 17. Соблюдение санитарных норм

Кроме того, возникали проблемы, связанные со списками избирателей в день выборов на большом количестве избирательных участков. На 12,2% избирательных участков от 6 до 10 избирателей не смогли найти свою фамилию в списках избирателей, несмотря на наличие у них соответствующих документов, удостоверяющих личность, а на 15,6% избирательных участков это число составляло более 10 человек.

Большинство избирательных участков были закрыты вовремя. 2,2% избирательных участков были закрыты до 20:00 и 97,6% - в 20:00 в соответствии с законодательством.

На 75% участков на момент закрытия не было избирателей внутри помещения. На 25% участках на момент закрытия внутри помещения были избиратели, им всем была предоставлена возможность проголосовать.



Инфографика 18. Закрытие УИК

В ходе дня голосования ряд общественных наблюдателей Фонда сталкивались с проблемами получения данных о проценте явки избирателей на определенное время. При этом общественные наблюдатели отметили отсутствие единых стандартов фиксации явки избирателей на разных избирательных участках. Для разрешения данного вопроса ЦИК следует рассмотреть возможность единообразной фиксации явки избирателей и ведения протоколов фиксации явки избирателей, поскольку в связи со сбоями АСУ в ряде регионов данные о явке, предоставленные общественными наблюдателями Фонда и участковыми комиссиями, не всегда совпадали.



## АНАЛИЗ ОТЧЕТОВ МОБИЛЬНЫХ КОМАНД

10 января 2021 г., Мобильные команды (МК) из 58 наблюдателей с 8:00 утра до 21:00 провели свое наблюдение вокруг 535 УИК

**Наблюдатели оценили обстановку вокруг участка:**



Инфографика 19. Анализ мобильных команд

По результатам наблюдения мобильных команд снаружи 535 участков ситуация была оценена, как напряженная, на 11 участках; как спокойная - на около 507 участках и в 17 случаях наблюдатели затруднились дать оценку. Кроме того, возле 61 участка были отмечены очереди из-за соблюдения мер предосторожности, связанных с COVID-19, на 12 участках был отмечен подвоз избирателей<sup>48</sup> и в 3-х случаях были замечены лица, нарушающие общественный порядок.

В целом, оценивая процедуры открытия участков и ход голосования, Фонд считает необходимым обратить внимание на следующие моменты:

- *несмотря на предпринимаемые усилия, уровень компетентности членов ряда участковых избирательных комиссий остается невысоким. В связи с указанным обстоятельством ЦИК следует предпринимать меры по регулярному обучению членов нижестоящих избирательных комиссий нормам избирательного законодательства;*
- *Правительству КР совместно с ЦИК следует рассмотреть возможность оптимизации фонда оплаты труда для членов УИК и ТИК в целях увеличения вознаграждения, выплачиваемого членам комиссий и, соответственно, стимулирования их к эффективному исполнению возложенных на них обязанностей;*

Несмотря на то обстоятельство, что Фонд не проводил мониторинг голосования вне помещения, на основании данных о росте количества заявлений о голосовании вне помещения, полученных по результатам сообщений долгосрочных наблюдателей, Фондом был осуществлен точечный мониторинг ряда участков в городе Бишкек и Ошской области по сравнению с другими регионами. По результатам Фондом было подано заявление в ЦИК о нарушениях, имевших место в ходе голосования вне помещения. По результатам рассмотрения заявления Фонда были отмены итоги голосования вне помещения на 4 УИК города Ош.

*По результатам анализа нарушений, имевших место в день голосования вне помещения, Фонд считает, что необходимо установить четкие критерии для подачи заявлений о голосовании вне помещения и утвердить процедуры аннулирования итогов голосования вне помещения.*

<sup>48</sup> По данным фактам были направлены сигналы в КГОР.





## ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ

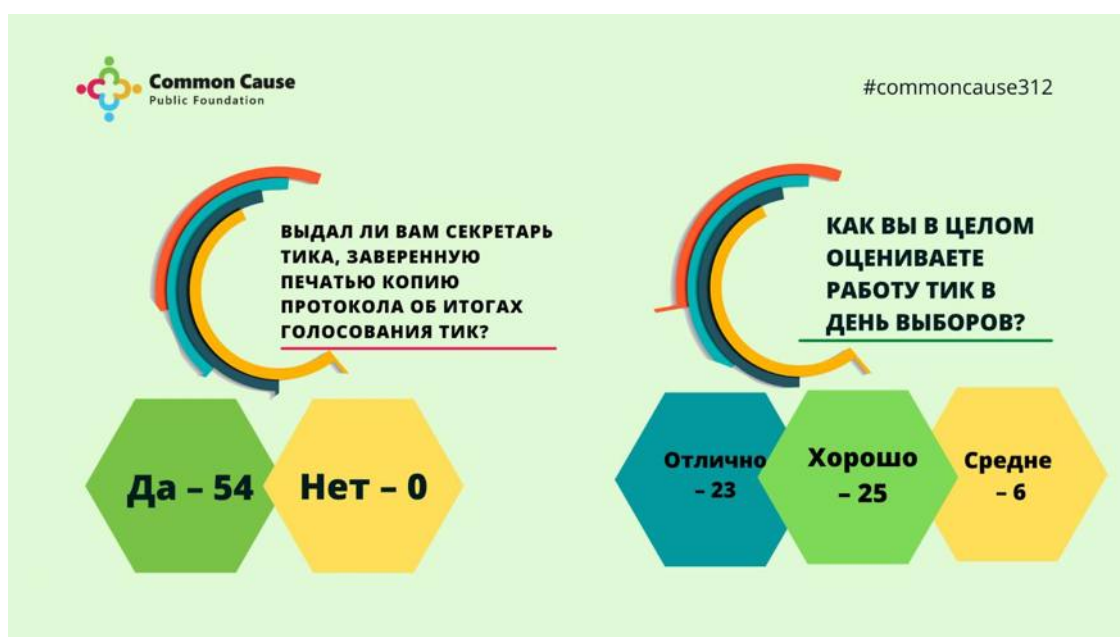
Процедура подсчета голосов соблюдалась почти на всех избирательных участках, на которых осуществлялся мониторинг. Следующие процедуры включали использование списков избирателей, неиспользованные бюллетени были сверены и признаны недействительными, а ручной пересчет был проведен в соответствии с Законом о выборах. Общественные наблюдатели Фонда сообщали о незначительных процедурных нарушениях во время процессов закрытия и подсчета голосов. Например, общественные наблюдатели Фонда не смогли получить заверенные копии итоговых протоколов. 92% общественных наблюдателей Фонда сообщили, что другие заинтересованные стороны на выборах не подавали жалоб на избирательных участках в день выборов, а 7% общественных наблюдателей сообщили, что было подано от 1 до 5 жалоб.

69% УИК соблюдали меры предосторожности во время процедур закрытия и подсчета голосов, на 29% УИК они были соблюдены частично и на 2% эти меры не соблюдались вовсе. Во время подсчета голосов с 1% УИК были получены сообщения об ущемлении прав наблюдателей во время наблюдения за процедурами закрытия и подсчета.

## НАБЛЮДЕНИЕ В ТИК В ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ

После закрытия участков в 20:00 ТИК приступили к сбору и анализу данных, а также к рассмотрению поступивших жалоб. Согласно отчетам долгосрочных наблюдателей Фонда, доступ к наблюдению в ТИК во время выборов был у всех 58 ДСН. Работа во всех ТИК осуществлялась прозрачно в день голосования. Только половина ТИК придерживались мер предосторожностей, связанных с COVID-19.

Акт передачи первых экземпляров протоколов итогового голосования УИК в ТИК был проведен во всех 54 районах. В 50 районах протоколы смогли получить сразу после выборов (11-12 января 2021 г.), в 4-х районах протоколы смогли получить лишь после 17 января 2021 года. Процесс передачи всей документации от УИК в ТИК в целом был оценен положительно.



Инфографика 20. Работа ТИК в день голосования



Предварительные проверки протоколов УИК об итогах голосования для подведения итогов на соответствующей территории были проведены в 53 районах, в 1 районе проверки проведены частично (протоколы одного УИК в Джалал-Абадской области не проверили).



Инфографика 21. Работа ТИК в день голосования

Отдельно необходимо провести анализ причин низкой явки избирателей на выборы, тогда как на прошедших президентских выборах в 2017 году явка избирателей составила 56,32% от общего числа включенных в списке избирателей.

Фонд считает, что одними из причин низкой явки избирателей являются отсутствие интереса к выборам и их результатам со стороны избирателей, альтернативных механизмов реализации гражданами своего избирательного права, а также отмена Формы № 2.

## ГЛАВА VIII. РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ

20 января 2021 года ЦИК принял постановление об определении результатов досрочных выборов Президента КР, назначенных на 10 января 2021 года. При этом из 2474 избирательных участков были признаны недействительными итоги голосования на 8 избирательных участках<sup>49</sup>, в том числе на одном участке по заявлению Фонда.

В соответствии с постановлением ЦИК от 20 января 2021 года выборы Президента КР были признаны состоявшимися и избранным Президентом Кыргызской Республики признан Жапаров Садыр Нургожоевич, который получил 1 105 248 голосов, что составляет 79,20 %, то есть свыше половины голосов всех избирателей, принявших участие в выборах. Из 12 членов ЦИК за указанное Постановление проголосовали 10 членов, 2 члена ЦИК – Джурабаева Г. и Сатыгулов А. - высказали особое мнение, в целом соглашаясь, что прошедшие выборы позволяют с достоверностью установить итоги волеизъявления избирателей, принявших участие в голосовании, указали, что в ходе организации и проведения выборов имели место нарушения, которые повлияли на легитимность результатов досрочных выборов Президента КР, состоявшихся 10 января 2021 года.

<sup>49</sup> [https://shailoo.gov.kg/ru/npacik/Postanovleniya\\_CIK\\_KR-BShKnyn\\_toktomdoru/20012021-26-ob-opredelenii-rezultatov-dosrochnyh-vyborov-prezidenta-kyrgyzskoj-respubliki-10-yanvarya-2021-goda/](https://shailoo.gov.kg/ru/npacik/Postanovleniya_CIK_KR-BShKnyn_toktomdoru/20012021-26-ob-opredelenii-rezultatov-dosrochnyh-vyborov-prezidenta-kyrgyzskoj-respubliki-10-yanvarya-2021-goda/)





В обоснование своего особого мнения Джурабаева Г. и Сатыгулов А. указали:

1. С.Н. Жапаров не должен был быть зарегистрирован в качестве кандидата в связи с ограничениями, предусмотренными для исполняющего обязанности Президента КР, непредставлением им документа о сложении с себя полномочий исполнения обязанности Президента КР.
2. Сомнение членов ЦИК вызвала также прозрачность вкладов в избирательный фонд С.Н. Жапарова, которая не была обеспечена должным образом. Не были подтверждены документально или другим способом утверждения кандидата о том, что внесенные им в фонд 15 млн сомов — это деньги его избирателей-пенсионеров. Как минимум, эта часть финансовых операций проводилась не через банковский счет, что является нарушением требований законодательства.
3. Агитационная кампания на выборах. Условия для проведения агитационной кампании не могли быть равными из-за преимуществ финансового характера и использования административного ресурса. В социальных сетях и мессенджерах размещались видео- и аудиоматериалы, в ЦИК поступали жалобы о том, что некоторые руководители в регионах (города Токток, Кара-Суу, Кара-Кол) принуждали участвовать в агитационных мероприятиях своих сотрудников. Данные материалы и жалобы направлялись в правоохранительные органы и не были расследованы должным образом, что также может расцениваться как дополнительное преимущество от использования административных рычагов, предоставляемых одному из кандидатов.
4. Дебаты на общественном телеканале ОТРК продемонстрировали непрофессионализм и предвзятость их организаторов в отношении некоторых кандидатов. Такое поведение не только свидетельствовало о нарушении базовых принципов беспристрастности, но и могло повлиять на мнение избирателей в отношении этих кандидатов.

В соответствии с Законом о выборах постановление ЦИК об определении результатов выборов в течение 3 календарных дней с момента определения результатов выборов может быть обжаловано в Административный суд города Бишкек кандидатами, их представителями и наблюдателями. Решение Административного суда в течение 3 календарных дней может быть обжаловано в Верховный суд КР. Решение Верховного суда КР является окончательным и обжалованию не подлежит.

Кандидат в Президенты КР Сооронкулова К.С. обратилась в Административный суд города Бишкек с иском о признании незаконным постановления ЦИК «Об определении результатов досрочных выборов Президента Кыргызской Республики назначенных на 10 января 2021 года» от 20 января 2021 года № 26. Решением Административного суда города Бишкек от 23 января 2021 года в удовлетворении административного иска отказано. Последующая жалоба в Верховный суд КР не подавалась.

Согласно отчетам ДСН, в целом общественно-политическая ситуация после выборов в регионах оценивается как спокойная, и только в городе Бишкек ситуация была несколько напряженной в связи с обсуждением общественностью вопроса о повышении тарифов на проезд в общественном транспорте.

Недовольство в связи с результатами выборов отмечается в 10 районах, в 38 районах обстановка отмечается как спокойная, в 6 районах было отмечено безразличие к результатам выборов.



## ГЛАВА IX. НАРУШЕНИЯ И ЖАЛОБЫ

Проведенный Фондом анализ выявленных нарушений показал, что в основном они касались фактов преждевременной агитации, нарушений порядка проведения агитации, подкупа голосов избирателей, злоупотребления административным ресурсом. Всего за отчетный период наблюдателями Фонда было выявлено 179 фактов нарушений норм избирательного законодательства, из них по 86 фактам поступили жалобы в предвыборный период на основании заполненных наблюдателями инцидентных форм, 4 жалобы в предвыборный период были поданы по вопросам нарушения правил проведения предвыборной агитации, 8 нарушений было зафиксировано в день голосования вне помещения и 81 жалоба - в день голосования.

Внедрение в избирательный процесс новых технологий – системы идентификации избирателей по биометрическим данным и АСУ в качестве инструмента контроля ручного подсчета, а также регламентация ряда основных процедур в ходе голосования и подведения итогов голосования и результатов выборов позволили решить ряд проблем, в частности практически искоренить методы фальсификации голосования, такие как массовые вбросы избирательных бюллетеней в урну и «карусели». Результаты выборов стали известны из открытых данных ЦИК с вероятностью до 95% в течение двух часов после окончания голосования. Однако наряду с этим с 2015 года наблюдается рост влияния таких факторов, влияющих на волеизъявление избирателей, как подкуп, злоупотребление административным ресурсом, угрозы и давление на избирателей.

В 2017 году по результатам мониторинга выборов Президента КР миссия БДИПЧ ОБСЕ в своем заключительном отчете уделила пристальное внимание факторам давления на работников органов государственной власти и местного самоуправления, подкупа избирателей, призывая Кыргызскую Республику принять комплекс эффективных мер, направленных на решение данных проблем<sup>50</sup>.

В свою очередь Фонд отмечает, что указанные рекомендации были в значительной степени учтены. Так, в августе 2019 года были внесены изменения в Закон о выборах, в соответствии с которыми законодательно было введение понятие «злоупотребление административным ресурсом», а также определены его виды. В 2020 году были внесены изменения в Кодекс Кыргызской Республики о проступках, которыми была введена новая статья, устанавливающая ответственность за злоупотребление административным ресурсом. Кроме того, были внесены изменения в Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях, которыми была установлена ответственность лица, получающего материальные блага в качестве подкупа за реализацию активного избирательного права в пользу того или иного кандидата или политической партии.

Принимая во внимание созданные условия, которые практически снижают вероятность возникновения нарушений на избирательных участках, в отличие от ряда предыдущих мониторинговых миссий местного и международного масштаба, Фондом было принято решение осуществлять мониторинг досрочных выборов Президента КР с упором на осуществление наблюдения в предвыборный период за возможными фактами подкупа, злоупотребления административным ресурсом, угроз и давления на избирателей.

---

<sup>50</sup> См. Заключительный отчет Миссии БДИПЧ ОБСЕ по результатам мониторинга выборов Президента КР в 2017 году.



## НАРУШЕНИЯ, ВЫЯВЛЕННЫЕ В ПРЕДВЫБОРНЫЙ ПЕРИОД

В предвыборный период общественные наблюдатели Фонда направили информацию о **86** выявленных фактах нарушений, из них 53 - о применении административного ресурса, 17 - о случаях подкупа, 16 - о случаях давления, угроз и насилия. По 22 фактам нарушений информация была передана в сформированную в ЦИК КГОР.



Инфографика 22. Нарушения в предвыборный период

Из поступивших сообщений разбивка в разрезе кандидатов и регионов выглядела следующим образом:

1) Из 53 зарегистрированных фактов неправомерного использования административных ресурсов со стороны кандидатов: Жапарова С. и его сторонников поступило 44 сообщения, Мадумарова А. – 3; Сегизбаева А. – 1; со стороны неустановленных лиц – 5 сообщений.

Основной характер сообщений включал в себя привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, для осуществления деятельности, способствующей избранию кандидата, агитацию государственными и муниципальными служащими, преимущественный доступ к СМИ.

2) По фактам возможного подкупа со стороны кандидата Жапарова С. и его сторонников поступило 12 сообщений; Мадумарова А. – 1; Ташова И. – 2; Тольбаева Б. – 1; неизвестных лиц – 1.

Поступившие сообщения содержал сведения об организации бесплатного транспорта для избирателей на встречи с одним из кандидатов, сборе у избирателей паспортных данных в обмен на денежное вознаграждение, обещания снижения процентных ставок по кредитам, выделение денежных средств главам местных женсоветов в обмен на голоса избирателей, организация бесплатного застолья и т. д.



3) Из 16 зафиксированных фактов давления, угроз, насилия со стороны кандидата Жапарова С. и его сторонников – 12 сообщений; Тольбаева Б. – 1; неизвестно каким кандидатам – 3. По регионам: город Бишкек – 2; город Ош – 5; Ошская область – 6; Чуйская область – 3.



Инфографика 23. Нарушения в предвыборный период в региональном разрезе

В сообщениях приводились факты о давлении на государственных и муниципальных служащих в целях оказания поддержки определенному кандидату на предстоящих выборах, о давлении на добровольных вносителей денежных средств в избирательные фонды других кандидатов, давлении на учителей и преподавателей университетов под угрозой увольнения, об угрозе и давлении на сотрудников финансовых учреждений в целях голосования в пользу определенного кандидата.

Помимо вышеуказанных инцидентных форм 3 видов нарушений, наблюдателями и юристами Фонда были поданы в ТИК 4 жалобы, не входящие в вышеуказанные формы, по вопросам нарушения правил проведения предвыборной агитации.

## НАРУШЕНИЯ В ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ ВНЕ ПОМЕЩЕНИЯ

Следует отметить, что, несмотря на то, что Фонд не проводил мониторинг голосования вне помещения, на основании данных, полученных по результатам сообщений общественных наблюдателей, Фондом было подано заявление в ЦИК о нарушениях, имевших место в ходе голосования вне помещения в 8 УИК: 7 фактов в городе Ош и 1 - в городе Бишкек. На основании заявления Фонда были отменены результаты голосования вне помещения на 4 УИК города Ош.

## НАРУШЕНИЯ В ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ

В целом, в день голосования наблюдателями Фонда было зафиксировано **81** нарушение: по 8 фактам были направлены сообщения в КГОР ЦИК и КГОР ТИК, по 56 фактам были направлены соответствующие обращения в ТИК. Составлены акты и поданы председателям УИК 17 обращений. Количество поступивших обращений в разрезе регионов: город





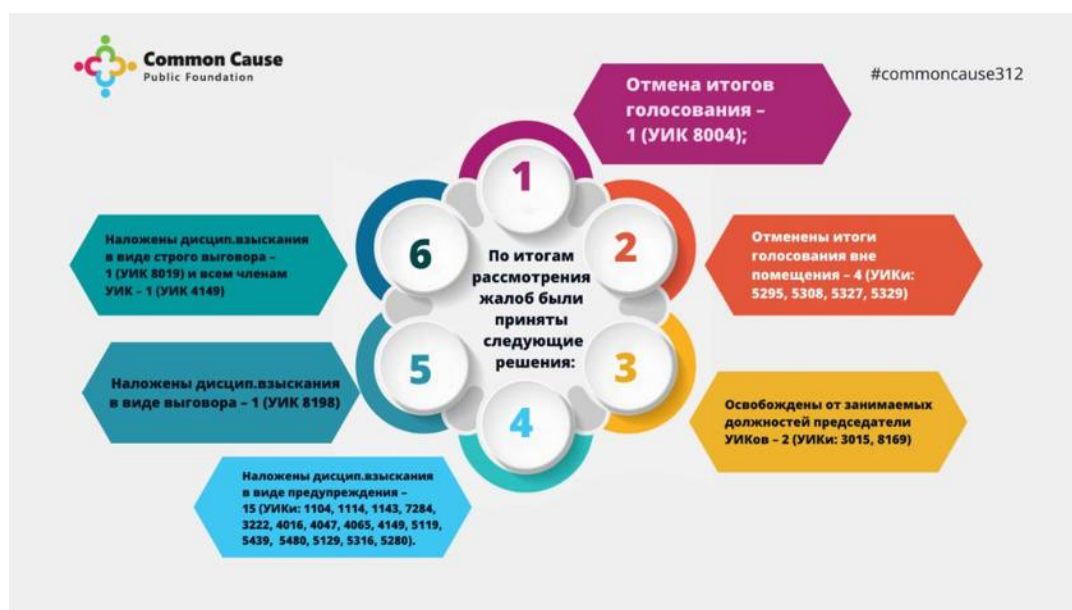
Бишкек – 5, Ошская область – 27; Чуйская область – 13, Баткенская область – 15, Иссык-Кульская область – 7, Нарынская область – 7, Джалал-Абадская область – 4 и Таласская область – 3.

Таким образом, всего за период организации и проведения досрочных выборов Президента КР Фондом было выявлено **179** нарушений.



Инфографика 24. Нарушения в день голосования вне помещения

Из них подано в КГОР – 30 жалоб, в ТИК – 68 и в УИК – 17. Одна жалоба рассмотрена Рабочей группой ЦИК. По итогам рассмотрения ЦИК поданных Фондом жалоб в день голосования были приняты следующие решения:



Инфографика 25. Решения по результатам рассмотрения жалоб

1. Отмена итогов голосования – 1 (УИК № 8004).
2. Отменены итоги голосования вне помещения – 4 (УИК № 5295, 5308, 5327, 5329).
3. Освобождены от занимаемых должностей председатели УИК – 2 (УИК № 3015, 8169).
4. Наложены дисциплинарные взыскания в виде строгого выговора – 1 (УИК № 8019) и всем членам УИК – 1 (УИК № 4149).
5. Наложены дисциплинарные взыскания в виде выговора – 1 (УИК № 8198)





6. Наложены дисциплинарные взыскания в виде предупреждения – **15** (УИК № 1104, 1114, 1143, 7284, 3222, 4016, 4047, 4065, 4149, 5119, 5439, 5480, 5129, 5316, 5280).

Проведенный Фондом анализ поступивших жалоб показывает, что в предвыборный период они в основном касались злоупотребления административным ресурсом. Также имелись случаи нарушения правил проведения предвыборной агитации.

КГОР 22 жалобы Фонда были направлены на рассмотрение правоохранительным органам. По всем обращениям от правоохранительных органов поступили ответы с информацией о том, что по результатам расследования факты, указанные в обращениях, не подтвердились.

В день голосования было зафиксировано большое количество процедурных нарушений в работе УИК, нарушение тайны голосования, подвоз избирателей и попытки проведения агитации в день выборов.

В целом за отчетный период, согласно Реестру жалоб и нарушений, в ЦИК поступили 173 жалобы. Из них в КГОР поступили 133 сигнала, остальные поступили на рассмотрение Рабочей группы по рассмотрению заявлений и жалоб избирателей и иных субъектов избирательного процесса и Рабочей группы по вопросам информирования избирателей и иных субъектов избирательного процесса и правилам агитации. Совместно КГОР и Рабочей группой по жалобам было рассмотрено 9 жалоб, КГОР и Рабочей группой по агитации были рассмотрены 2 жалобы, Рабочей группой по жалобам и Рабочей группой по агитации была рассмотрена 1 жалоба.

В период проведения досрочных выборов Президента КР, в Административный суд г. Бишкек было подано 5 административных исков об отмене решений и постановлений ЦИК:

**Таблица 1. Административные иски**

№	Административный истец	Содержание административного иска	Решение (определение) Административного суда г. Бишкек	Постановление Верховного суда КР
1	Председатель политической партии «Актив» Иманалиев К.Б.	Административный иск об отмене постановления ЦИК КР №263 от 24 октября 2020 года ( <i>об отмене решения от 24 октября 2020 года за № 263 «О досрочных выборах Президента Кыргызской Республики» на 10 января 2021 г.</i> )	27 октября 2020 г. Решением Административного суда г. Бишкек в удовлетворении административного иска отказано.	4 ноября 2020 г. Постановлением Верховного суда Решение Административного суда оставлено в силе.
2	Кандидат на должность Президента КР Чороев К.А.	Административный иск о признании незаконным и об отмене Решения ЦИК КР №287 от 7 декабря 2020 года. ( <i>«О признании недействительными подписных листов кандидата на должность в Президенты Кыргызской</i>	12 декабря 2020 г. Решением Административного суда г. Бишкек в удовлетворении административного иска отказано.	17 декабря 2020 г. Постановлением Верховного суда Решение Административного суда оставлено в силе.



		<i>Республики Чороева Кубана Аманбековича, изготовленных до дня оплаты изготовления подписных листов из средств избирательного фонда».</i>		
3	Кандидат на должность Президента КР Чороев К.А.	Административный иск о признании незаконным и об отмене Постановления ЦИК КР №468 от 14 декабря 2020 года. ( <b>«Об отказе Чороеву Кубану Аманбековичу в регистрации кандидатом на должность Президента КР»</b> )	18 декабря 2020 г. Решением Административного суда г. Бишкек в удовлетворении административного иска отказано.	-
4	Кандидат на должность Президента КР Сооронкулова К.С.	Административный иск о признании незаконным Постановления ЦИК КР №463 от 12 декабря 2020 года. ( <b>«О регистрации Жапарова Садыра Нургожоевича кандидатом на должность Президента Кыргызской Республики»</b> )	18 декабря 2020 г. Решением Административного суда г. Бишкек в удовлетворении административного иска отказано.	23 декабря 2020 г. Постановлением Верховного суда Решение Административного суда оставлено в силе.
5	Кандидат на должность Президента КР Сооронкулова К.С.	Административный иск о признании незаконным Постановления ЦИК КР №26 от 20 января 2021 года. ( <b>«Об определении результатов досрочных выборов Президента КР, назначенных на 10 января 2021 года»</b> )	23 января 2021 г. Решением Административного суда г. Бишкек в удовлетворении административного иска отказано.	-

В ходе мониторинга деятельности органов, рассматривающих избирательные споры, Фонд отметил ряд проблем, требующих разрешения. В частности, это касается несоблюдения нижестоящими избирательными комиссиями (ТИК и УИК) сроков рассмотрения поступивших жалоб и заявлений. Аналогичная ситуация фиксировалась также в работе правоохранительных органов. При этом ответы правоохранительных органов по результатам рассмотренных сигналов зачастую не содержали обоснований принятых решений.



Следует отметить, что в процессе встреч со штабами кандидатов, представители штабов заявляли о необъективности рассмотрения жалоб со стороны ЦИК и правоохранительных органов по отдельным нарушениям избирательного законодательства.

*С учетом изложенного Фонд считает, что необходимо рассмотреть возможность установления ответственности за полное и своевременное рассмотрение поступивших заявлений (обращений, жалоб и т. д.). При этом следует выработать индикаторы и алгоритмы действий, по которым следует оценивать нарушения, для принятия тех или иных санкций. ЦИК следует усилить контроль за кандидатами и их штабами по соблюдению правил проведения предвыборной агитации в соответствии с избирательным законодательством Кыргызской Республики. В целом Фонд отмечает, что правоохранительным органам следует продолжать активизировать работу по рассмотрению поступивших жалоб и заявлений, с предоставлением общественным наблюдателям возможности мониторинга их деятельности.*

## **ГЛАВА X. ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

По результатам наблюдения за досрочными выборами Президента КР Общественный фонд «Общее дело» вносит следующие рекомендации:

### **1. Жогорку Кенешу Кыргызской Республики по внесению изменений в нормативные правовые акты, регулирующие избирательные правоотношения:**

- 1) В статью 15 Закона о выборах вернуть норму, предоставляющую возможность смены избирательного адреса, при условии предоставления избирателем подтверждающих документов о необходимости смены избирательного адреса, ограничить право на изменение избирательного адреса в пределах одной области, увеличить сроки обработки заявлений, либо предусмотреть альтернативный механизм, обеспечивающий реализацию активного избирательного права граждан независимо от места его регистрации (прописки).
- 2) Пересмотреть количество избирательных барьеров при подаче документов на участие на выборах на должность Президента КР. Рекомендуется исключить избирательный залог и оставить не менее 30 тысяч подписей избирателей. При этом в качестве временных специальных мер рассмотреть возможность снижения количества достоверных подписей избирателей для женщин, баллотирующихся на должность Президента КР.
- 3) В случае проведения выборов Президента КР в сокращенные сроки предусмотреть в законодательстве возможность снижения количества достоверных подписей избирателей, необходимого для регистрации кандидатов.
- 4) Пересмотреть требование о количестве общественных наблюдателей, одновременно находящихся на избирательном участке.
- 5) Наделить общественных наблюдателей полномочиями обжаловать решения и (или) действий (бездействия) избирательных комиссий, в том числе решения об установлении итогов голосования и об определении результатов выборов.
- 6) Установить ответственность за несоблюдение установленных сроков рассмотрения поступивших заявлений (обращений, жалоб и т. д.) субъектами, уполномоченными рассматривать избирательные споры.



- 7) Внести изменение в уголовное законодательство, устанавливающее публичное обвинение по делам о злоупотреблениях административным ресурсом.
- 8) В целях обеспечения большей прозрачности избирательных фондов установить в законе требования о раскрытии источников происхождения денежных средств вносителей в случае внесения ими взноса свыше определенной законом суммы в избирательные фонды. Также рассмотреть предельные размеры средств, вносимых в фонды кандидатами и физическими лицами.
- 9) Рассмотреть возможность включения в состав ЦИК представителей гражданского общества и предусмотреть нечетное количество членов ЦИК.
- 10) Пересмотреть норму о лишении активного избирательного права лиц, находящихся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда, в зависимости от тяжести совершенного преступления.
- 11) Ввести в закон специальные временные меры, направленные на поощрение активного участия женщин-кандидатов в президентских выборах (предоставление дополнительного бесплатного эфирного времени, снижение количества достоверных подписей избирателей для регистрации кандидатом и т. д.).
- 12) Внести изменения в Закон о выборах, предусматривающие четкую регламентацию правил проведения предвыборной агитации «За» и «Против» того или иного кандидата (кандидатов).
- 13) Законодательно урегулировать возможность проведения дебатов кандидатов на альтернативных каналах организаций телевидения.
- 14) Установить случаи возврата избирательного залога в случае объявления недействительными итогов голосования, результатов выборов.
- 15) Внести в Закон о выборах нормы, предусматривающие четкий перечень оснований для обращения с заявлением о голосовании вне помещения и устанавливающие процедуры отмены итогов голосования вне помещения.
- 16) Внести в избирательное законодательство понятия, регламентирующие временную техническую неработоспособность АСУ и сбой АСУ.

## **2. Правительству Кыргызской Республики:**

- 1) Предложения гражданского сектора осуществлять посредством законодательной инициативы.
- 2) Усилить работу правоохранительных органов по своевременному и полному рассмотрению поступивших жалоб и заявлений, а также по обеспечению общественной безопасности, включая превентивные меры.
- 3) Совместно с ЦИК проводить работу по информированию граждан Кыргызской Республики о нормах избирательного права и процедурах не только в период проведения выборов, но и в межвыборный период.



4) Предусмотреть эффективные механизмы мониторинга деятельности правоохранительных органов для общественных наблюдателей.

5) Совместно с ЦИК рассмотреть возможность оптимизации фонда оплаты труда для членов УИК и ТИК в целях увеличения вознаграждения, выплачиваемого членам комиссий и, соответственно, стимулирования их к эффективному исполнению возложенных на них обязанностей.

6) Совместно с ЦИК провести инвентаризацию и гармонизацию нормативных правовых актов, содержащих нормы избирательного права.

7) Совместно с ЦИК и иными уполномоченными государственными органами, органами местного самоуправления принять меры по качественному и непрерывному учету и регистрации избирателей.

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

1) Обеспечить своевременное вручение решений ЦИК всем участникам избирательного процесса.

2) Своевременно размещать на сайте ЦИК нормативные правовые акты ЦИК при внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты.

3) Выработать единообразную практику привлечения к ответственности за те или иные виды нарушения избирательного законодательства.

4) Усилить контроль за соблюдением кандидатами и их штабами правил проведения предвыборной агитации в соответствии с избирательным законодательством КР.

5) Рассмотреть возможность усиления подготовки членов УИК с особым акцентом на работу с оборудованием, процедуру подсчета голосов и заполнение протоколов об итогах голосования

6) Разработать специальные бумажные протоколы фиксации явки избирателей, поскольку в связи со сбоями АСУ в ряде регионов данные о явке, предоставленные общественными наблюдателями Фонда и участковыми комиссиями, не всегда совпадали.

7) Разработать специальные детализированные формы финансовой отчетности для кандидатов на выборные должности с указанием полных данных контрагентов кандидата. Предусмотреть возможность публичного размещения указанных отчетов в машиночитаемом виде с возможностью скачивания в Word/ Excel.

8) Усилить работу по обеспечению равных прав кандидатов в ходе избирательной кампании.

9) Совместно с другими государственными органами продолжать работу в целях доступности избирательных участков для граждан КР за рубежом, обеспечения реализации их активного избирательного права, а также граждан с ограниченными возможностями здоровья.





10) Проводить работы по информированию граждан не только в период выборов, но и в межвыборный период.

#### **4. Органам по рассмотрению избирательных споров:**

- 1) Органам внутренних дел и прокуратуры неукоснительно соблюдать сроки рассмотрения поступивших заявлений (обращений), предусмотренные избирательным законодательством, с изложением мотивированного обоснования принятых решений.
- 2) Правоохранительным органам следует предпринимать дальнейшие усилия по всестороннему и своевременному рассмотрению поступающих сигналов о нарушениях и информировать общественность о принятых мерах.
- 3) Органам прокуратуры осуществлять надзор за соблюдением органами внутренних дел сроков рассмотрения жалоб и заявлений по избирательным спорам.
- 4) ЦИК совместно с правоохранительными органами выработать эффективные меры противодействия нарушениям избирательного законодательства.
- 5) ЦИК и правоохранительным органам рассматривать заявления о нарушениях в соответствии с разграничением компетенции, установленной законодательством.
- 6) ЦИК, судам и правоохранительным органам выработать эффективные механизмы гарантий реализации прав кандидатов, в отношении которых применены меры пресечения (домашний арест, содержание под стражей).

#### **5. Кандидатам на должность Президента Кыргызской Республики:**

- 1) Вести избирательную кампанию на принципах верховенства закона, открытости, приоритета интересов и прав граждан, а также взаимоуважения между кандидатами.
  - 2) Обеспечивать большую прозрачность финансовых фондов, в том числе расходов, затраченных на рекламу в социальных сетях, а также помечать запускаемую рекламу как политическую с указанием источника финансирования. Указанные меры необходимы во избежание приостановления и удаления рекламы с платформы Facebook по причине отсутствия дисклеймера у рекламного поста.
-

