

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ**

о повышении доверия и инклюзивности в избирательных процессах Кыргызской Республики

по состоянию на 01 января 2016 года

г. Бишкек

1 января 2016 года

Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики

Ответственный за подготовку - заместитель председателя ГРС Д. Догоев

Авторы Аналитического отчета:

* директор ГП «Инфоком» при ГРС Т. Абдуллаев,
* заведующий сектором системы менеджемента качества ГРС А. Смагулов,
* заведующая отделом управления проектами ГП «Инфоком» при ГРС А. Кененбаева,
* главный специалист отдела управления проектами ГП «Инфоком» при ГРС

Л. Панченко.

В настоящем Аналитическом отчете представлен анализ и исследования по количественным показателям, подготовленным с учетом возрастных групп, пола, в разрезе территориальных и региональных единиц Кыргызской Республики в рамках выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, состоявшихся в октябре 2015 года.

Настоящий Аналитический отчет отображает сведения в разрезе городов Бишкек, Ош и регионов республики.

Настоящий Аналитический отчет является основой (base line) при подготовке последующих отчетов о предстоящих в Кыргызской Республике выборах депутатов местных кенешей, планируемых к проведению в 2016 и 2017 годах.

Настоящий Аналитический отчет основан на данных, сформированных по состоянию на 01 января 2016 года.

Подлежит к публикации на официальном сайте ГРС <http://grs.gov.kg>

и распространению бумажных копий.

Адрес: Кыргызская Республика,

г. Бишкек, ул. Орозбекова, 44

тел. +996 312 66-48-19

http://grs.gov.kg

**Термины и сокращения**

|  |  |
| --- | --- |
| **Сокращения** | **Значения** |
| АИС | Автоматизированная информационная система |
| ГП «Инфоком» | Государственное предприятие «Инфоком» при Государственной регистрационной службе при Правительстве Кыргызской Республики. |
| ГРНП | Государственный реестр национальных паспортов Кыргызской Республики. |
| ГРС | Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики |
| ЕГРН | Единый государственный реестр населения Кыргызской Республики. |
| ЕС | Европейский Союз |
| ЗАГС | Записи актов гражданского состояния |
| ЗУ | Заграничное учреждение Кыргызской Республики |
| МИД | Министерство иностранных дел Кыргызской Республики |
| Отчет | Аналитический отчет «О повышении доверия и инклюзивности в избирательных процессах Кыргызской Республики» по состоянию на 01 января 2016 года |
| ПИН | Персональный идентификационный номер |
| Программа | Программа «Укрепление демократии через реформу избирательной системы – грант по реформированию сектора DCI-ASIE/2015/038-149» |

**Введение**

Настоящий Аналитический отчет «О повышении доверия и инклюзивности в избирательных процессах Кыргызской Республики» (далее - Отчет) подготовлен Государственной регистрационной службой при Правительстве Кыргызской Республики (далее - ГРС) в рамках реализации финансового соглашения между Кыргызской Республикой и Европейским Союзом по Программе «Укрепление демократии через реформу избирательной системы – грант по реформированию сектора DCI-ASIE/2015/038-149» (далее - Программа).

Программа принята решением Европейской Комиссии в декабре 2015 года и подписана кыргызской стороной 19 апреля 2016 года в городе Бишкек.

В рамках данной Программы Европейским Союзом предусмотрено оказание кыргызской стороне грантовой помощи в размере 13,13 млн. евро на 2016-2018 годы, из которых 11,0 млн. евро будут направлены на поддержку республиканского бюджета Кыргызской Республики.

Из 11 млн. евро в 2016 году будут выделены 4 млн. евро без привязки к индикаторам эффективности, используемых для выделения средств, и 1 млн. евро после выполнения индикатора 1 транша. Остальные 6 млн. евро будут выделены при условии достижения индикаторов кыргызской стороной.

Настоящий Отчет является условием для выделения денежных средств по второму индикатору.

**Цель Отчета**

Целью настоящего Отчета является оценка работы, проводимой в рамках улучшения инклюзивности и повышения прозрачности управления избирательными процессами, а именно в части составления списков избирателей, применения инновационных технологий в выборных процессов и реформах избирательной системы Кыргызской Республики.

Итогом всех работ должно стать построение демократической избирательной системы в Кыргызской Республике и максимальная вовлеченность граждан в избирательные процессы.

**Задачи Отчета**

Отчет основан на данных по состоянию на 01 января 2016 года.

Основными задачами настоящего Отчета являются:

- подготовка аналитических и статистических данных на основе списков избирателей Кыргызской Республики, сведений, содержащихся в ЕГРН по состоянию на 01 января 2016 года, в том числе с учетом сведений о биометрической регистрации, действительных паспортах Кыргызской Республики;

- обзор по основным компонентам ЕГРН и модели формирования списков избирателей и идентификации избирателей в день голосования;

- проведение статистического анализа на основе показателей по возрастным группам, гендерному признаку, в разрезе районов и городов Ош и Бишкек;

- подведение итогов о достигнутом улучшении качества и полноте списков избирателей по итогам выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, состоявшихся 04 октября 2015 года;

- проведение анализа о миграционных процессах;

- подготовка заключений и выводов.

Настоящий Отчет является первичным и станет основой (base line) для подготовки дальнейших ежегодных отчетов о выборных процессах.

1. **Формирование списков избирателей в рамках реформ по совершенствованию избирательной системы в Кыргызской Республике**

В целях проведения честных и открытых выборов по инициативе Президента Кыргызской Республики А. Атамбаева, в соответствии с решениями Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики в Кыргызской Республике, начиная с 2014 года, проводятся работы по совершенствованию избирательной системы.

Впервые на выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики были использованы современные и инновационные решения, основанные на применении информационных и биометрических технологий.

Применение биометрических технологий направлено на минимизацию рисков, связанных с фальсификацией и махинациями в избирательных процессах, исключения механизма «каруселей».

В списки избирателей включаются граждане, достигшие 18-летнего возраста, прошедшие биометрическую регистрацию и имеющие действующий паспорт гражданина Кыргызской Республики.

Основной принцип формирования списков и проведения выборов «один избиратель - один голос».

Решениями Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики ГРС поручено создать ЕГРН в качестве основного источника сведений при формировании актуального и достоверного списка избирателей, содержащего персональные и биометрические данные граждан республики.

В ЕГРН осуществляется учет цикла жизни человека с момента регистрации рождения до регистрации акта записи о смерти, с формированием полного электронного архива.

Важнейшим элементом ЕГРН является персональный идентификационный номер (далее – ПИН) гражданина, который выступает в роли сквозного идентификатора, связывающего сведения о гражданах в государственных информационных системах.

При формировании списков избирателей ПИН также выступает в качестве основного идентификатора - проверка по ПИН позволяет обеспечить контроль на дублирование записей при включении избирателей в списки.

Архитектура ЕГРН состоит из следующих компонентов:

- биометрические данные граждан Кыргызской Республики в возрасте от 16 лет и старше;

- сведения о паспортах Кыргызской Республики;

- сведения о записях актов гражданского состояния;

- сведения из Адресного регистра Кыргызской Республики;

- сведения из Адресно-справочного бюро.

При формировании списков избирателей учитываются сведения по всем компонентам ЕГРН.

**Компонент 1. Биометрические данные граждан Кыргызской Республики**

Одним из основных компонентов ЕГРН является электронная база биометрических данных граждан Кыргызской Республики.

В Кыргызской Республике принят Закон Кыргызской Республики «О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики», который регулирует сбор, обработку, хранение, защиту и применение биометрических данных граждан Кыргызской Республики.

Целью Закона Кыргызской Республики «О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики» является создание актуализированной базы данных граждан Кыргызской Республики и решение следующих задач:

1) максимальная идентификация личности с использованием биометрических данных;

2) выдача государственных идентификационных документов нового образца;

3) эффективная борьба с преступностью, нелегальной миграцией, терроризмом и торговлей людьми.

В целях обеспечения защиты и безопасности биометрических данных постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 ноября 2014 года № 639 (ДСП) утвержден Порядок обеспечения безопасности биометрических данных граждан Кыргызской Республики, который определяет меры по обеспечению безопасности биометрических данных при сборе, обработке, хранении и использовании в информационной системе, а также требования к технологиям хранения биометрических данных.

Национальная кампания по массовому сбору биометрических данных успешно стартовала в ноябре 2014 года.

В пик активности населения по прохождению биометрической регистрации на всей территории республики были организованы более 700 пунктов сбора, оснащенных специализированными комплектами оборудования.

За пределами Кыргызской Республики пункты сбора были открыты во всех загранучреждениях Кыргызской Республики.

За период Национальной кампании по сбору биометрических данных с ноября 2014 года по декабрь 2015 года регистрацию прошли 2 807 549 граждан (Таблица 1).

Количество граждан, сдавших биометрические данные за пределами Кыргызской Республики за период с ноября 2014 года по декабрь 2015 года, составляет 15 344 человека.

Рис 1.

Как видно из графика (рис.1) и Таблицы 1, динамика сбора данных с 1,3 млн. человек в декабре 2014 года упала до 29 000 человек в июне 2015 года.

Наибольшие показатели по сдаче биометрических данных наблюдались в ноябре – декабре 2014 года в период наиболее активной разъяснительной и организационной работы со стороны Правительства Кыргызской Республики и органов местного самоуправления, проводимой в рамках реформ в избирательной системе Кыргызской Республики.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Таблица 1. Количество зарегистрированных биометрических данных граждан КР (по месяцам) в период с ноября 2014 года по декабрь 2015 года | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Регион** | **2014 год** | | **2015 год** | | | | | | | | | | | | **Итого**  **(чел.)** | **%** |
| ноябрь | декабрь | январь | февраль | март | апрель | май | июнь | июль | август | сентябрь | октябрь | ноябрь | декабрь |
| г.Бишкек | 71189 | 63 428 | 21965 | 23568 | 15704 | 20096 | 13321 | 12058 | 11478 | 15289 | 31587 | 679 | 1138 | 1033 | 302533 | 45,13 |
| г.Ош | 37781 | 40 910 | 6658 | 7285 | 3514 | 1333 | 1026 | 1131 | 2519 | 3547 | 9605 | 0 |  | 395 | 115704 | 67,97 |
| Ошская обл. | 126599 | 317 435 | 42860 | 14289 | 7007 | 6352 | 6589 | 3759 | 9902 | 35571 | 30726 | 0 |  | 169 | 601258 | 90,61 |
| Нарынская обл. | 31180 | 79 448 | 15116 | 29228 | 3380 | 1936 | 1358 | 1433 | 1625 | 7826 | 4891 | 0 | 0 | 152 | 177573 | 95,67 |
| Чуйская обл. | 75870 | 225 765 | 59827 | 41734 | 10909 | 3809 | 2895 | 3977 | 9195 | 11389 | 17246 | 0 | 0 | 42 | 462658 | 79,05 |
| Иссык-Кульская обл. | 35095 | 133 541 | 21518 | 38029 | 5220 | 2455 | 2482 | 3176 | 4839 | 7449 | 5511 | 0 | 0 | 382 | 259697 | 82,02 |
| Баткенская обл. | 42003 | 133 354 | 18414 | 32184 | 4210 | 2230 | 770 | 800 | 2510 | 1079 | 1897 | 0 | 0 | 104 | 239555 | 76,05 |
| Таласская обл. | 20910 | 64 399 | 13905 | 17380 | 1840 | 1381 | 1253 | 729 | 5283 | 3799 | 3251 | 0 | 0 | 135 | 134265 | 88,72 |
| Жалал-Абадская обл. | 63030 | 260 405 | 74926 | 45995 | 9427 | 4794 | 3050 | 2708 | 13573 | 15019 | 20849 | 0 | 0 | 530 | 514306 | 71,86 |
| **Итого:** | **503657** | **1318685** | **275189** | **249692** | **61211** | **44386** | **32744** | **29771** | **60924** | **100968** | **125563** | **679** | **1138** | **2942** | **2807549** | **74,40** |

# 

# Таблица 2. Количество, сдавших биометрические данные, по гендерному признаку на 1 января 2016 года

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Регион** | **2014 год** | | | | | **2015 год** | | | | | **Итого** |
| **Муж.**  **( чел.)** | **%** | **Жен.**  **(чел.)** | **%** | **Всего** | **Муж.**  **( чел.)** | **%** | **Жен.**  **(чел.)** | **%** | **Всего** |
| г. Бишкек | 54 502 | 40,49 | 80 115 | 59,51 | 134 617 | 70 851 | 42,19 | 97 065 | 57,81 | 167 916 | **302 533** |
| г. Ош | 33 470 | 42,53 | 45 221 | 57,47 | 78 691 | 18 064 | 48,80 | 18 949 | 51,20 | 37 013 | **115 704** |
| Ошская область | 203 697 | 45,87 | 240 337 | 54,13 | 444 034 | 82 153 | 52,25 | 75 071 | 47,75 | 157 224 | **601 258** |
| Нарынская область | 52 846 | 47,77 | 57 782 | 52,23 | 110 628 | 34 579 | 51,65 | 32 366 | 48,35 | 66 945 | **177 573** |
| Чуйская область | 140 162 | 46,47 | 161 473 | 53,53 | 301 635 | 77 856 | 48,35 | 83 167 | 51,65 | 161 023 | **462 658** |
| Иссык-Кульская обл. | 78 974 | 46,83 | 89 662 | 53,17 | 168 636 | 46 359 | 50,91 | 44 702 | 49,09 | 91 061 | **259 697** |
| Баткенская область | 79 431 | 45,30 | 95 926 | 54,70 | 175 357 | 34 353 | 53,51 | 29 845 | 46,49 | 64 198 | **239 555** |
| Таласская область | 40 702 | 47,71 | 44 607 | 52,29 | 85 309 | 25 094 | 51,26 | 23 862 | 48,74 | 48 956 | **134 265** |
| Жалал-Абадская обл. | 147 643 | 45,65 | 175 792 | 54,35 | 323 435 | 96 656 | 50,64 | 94 215 | 49,36 | 190 871 | **514 306** |
| **Итого:** | **831 427** | 45,62 | **990 915** | 54,38 | **1 822 342** | **485 965** | 49,33 | **499 242** | 50,67 | **985 207** | **2 807 549** |

Снижение показателей по сбору биометрических данных в мае – июне 2015 года обусловлено тем, что в данный период проводятся подготовительные сельскохозяйственные работы, на которых занята большая часть населения, проживающая в сельской местности, при этом основное активное население уже прошли биометрическую регистрацию.

Далее с июля по сентябрь 2015 года наблюдается рост биометрической регистрации в виду широкой информационно-разъяснительной кампании, проводимой в период подготовки к проведению выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Как видно из Таблицы 2 наиболее активным по прохождению биометрической регистрации является население женского пола. В 2014 году биометрическую регистрацию прошли 999 915 женщин, количество мужчин, прошедших биометрическую регистрацию, на 159 488 человек меньше и составило 831 427 человек.

Аналогичная ситуация наблюдается за отчетный период 2015 года, когда количество женщин, прошедших биометрическую регистрацию, составило 499 242 человек, мужчин – 485 965 человек (Таблица 2).

По состоянию на 01 января 2016 года из общего количества населения республики в возрасте 16 лет и старше, составляющего по данным органов местного самоуправления 3 773 635 человек, количество граждан, прошедших биометрическую регистрацию, составляет 2 822 893 человека или 74,81 % (Таблица 3).

Таблица 3. Соотношение количества граждан, прошедших биометрическую регистрацию к общему количеству населения

Кыргызской Республики по состоянию на 01 января 2016 года

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Количество граждан, прошедших биометрическую регистрацию  (чел.) | % | Общее количество населения в возрасте  16 лет и старше  (чел.) | % |
| 1. | 2 822 893 | 74,81 | 3 773 635 | 100 |

В заграничных учреждениях Кыргызской Республики биометрическую регистрацию прошли более 15,2 тыс. граждан Кыргызской Республики.

**Компонент 2. Государственный реестр национальных паспортов Кыргызской Республики**

Следующим основным компонентом ЕГРН является электронная база данных паспортов Кыргызской Республики – Государственный реестр национальных паспортов Кыргызской Республики (далее – ГРНП).

ГРНП формируется по принципу «1 человек - 1 ПИН - 1 паспорт (ID-карта)» и используется при составлении списка избирателей.

В ГРНП содержатся сведения об изготовленных паспортах, о статусе (действительный/недействительный по утере или истечению срока действия), о принадлежности к гражданству Кыргызской Республики и сведения о смерти владельца паспорта.

ГРНП также используется в целях отслеживания и вывода из обращения недействительных паспортов Кыргызской Республики.

В ГРНП по состоянию на 01 января 2016 года со статусом «действительный» содержатся сведения о 3 430 045 паспортах образца 2004 года (ID - карта) (Таблица 4), из них – 1 667 854 паспортов выдано гражданам мужского пола, 1 762 191 – выдано паспортов гражданам женского пола.

К выборам депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики допускались граждане, имеющие паспорта образца 2004 года (ID - карта) и паспорта образца 1994 года. В загранучреждениях Кыргызской Республики избиратели к голосованию допускались по общегражданским паспортам образца 2006 года.

Таблица 4. Количество действительных паспортов Кыргызской Республики по гендерному признаку по состоянию на 1 января 2016 года

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Регион** | **Всего** | **Мужчины** | | **Женщины** | |
| **чел.** | **%** | **чел.** | **%** |
| г. Бишкек | 386144 | 168105 | 43,53 | 218039 | 56,47 |
| г. Ош | 148306 | 69233 | 46,68 | 79073 | 53,32 |
| Нарынская обл. | 190491 | 97176 | 51,01 | 93315 | 48,99 |
| Баткенская обл. | 292899 | 145382 | 49,64 | 147517 | 50,36 |
| Ошская обл. | 737475 | 365301 | 49,53 | 372174 | 50,47 |
| Таласская обл. | 150880 | 76107 | 50,44 | 74773 | 49,56 |
| Чуйская обл. | 567512 | 273240 | 48,15 | 294272 | 51,85 |
| Жалал-Абадская обл. | 665126 | 328585 | 49,40 | 336541 | 50,60 |
| Иссык-Кульская обл. | 291212 | 144725 | 49,70 | 146487 | 50,30 |
| **Итого** | **3430045** | **1667854** | **48,62** | **1762191** | **51,38** |

Как видно из Таблицы 4 больше всего действительных паспортов находится у граждан, проживающих в густонаселенных областях республики: Жалал-Абадская область – 665 126 паспорта, Ошская область – 737 475 паспорта, Чуйская область – 567 512 и городе Бишкек – 386 144 паспорта.

Таблица 5. Количество действительных паспортов Кыргызской Республики по возрастному признаку на 01 января 2016 года

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Регион** | **Пол** | **Градация по возрасту (лет)** | | | | |
| **16 - 17** | **18-30** | **31-45** | **46-60** | **60+** |
| г. Бишкек | Муж | 5134 | 47091 | 51452 | 42074 | 22354 |
| Жен | 4819 | 50904 | 67014 | 56722 | 38580 |
| г. Ош | Муж | 2475 | 23606 | 19503 | 15950 | 7699 |
| Жен | 2114 | 24698 | 22715 | 19733 | 9813 |
| Нарынская обл. | Муж | 2978 | 32554 | 31691 | 21561 | 8392 |
| Жен | 2813 | 29950 | 28955 | 21545 | 10052 |
| Баткенская обл. | Муж | 5342 | 53307 | 44435 | 29538 | 12760 |
| Жен | 4645 | 51558 | 45603 | 32222 | 13489 |
| Ошская обл. | Муж | 12340 | 137784 | 109123 | 75101 | 30953 |
| Жен | 11018 | 135310 | 111140 | 79599 | 35107 |
| Таласская обл. | Муж | 2363 | 26150 | 24214 | 16073 | 7307 |
| Жен | 2163 | 24110 | 22643 | 17058 | 8799 |
| Чуйская обл. | Муж | 8584 | 84602 | 83096 | 64434 | 32524 |
| Жен | 8103 | 82450 | 86858 | 73041 | 43820 |
| Джалал-Абадская обл. | Муж | 11775 | 122261 | 99543 | 68883 | 26123 |
| Жен | 11169 | 119043 | 101492 | 74801 | 30036 |
| Иссык-Кульская обл. | Муж | 4587 | 47926 | 43902 | 34051 | 14259 |
| Жен | 4356 | 44720 | 43060 | 35673 | 18678 |
| **Итого** | **3 430 045** | **106 778** | **1 138 024** | **1 036 439** | **778 059** | **370 745** |

Данные ГРНП используются при формировании списков избирателей со статусом «действительный» паспорт.

**Компонент 3. Записи актов гражданского состояния**

Третьим важным компонентом являются сведения, формируемые в электронной базе данных «Записи актов гражданского состояния». Именно на уровне органов регистрации ЗАГС ведется учет всего цикла жизни человека с момента его рождения до смерти.

Сведения ЗАГС являются фундаментом, в основе которого лежат персональные данные граждан – ПИН, ФИО, дата рождения, факты перемены ФИО.

Использование сведений ЗАГС позволяет улучшить качество демографической статистики как инструмента управления страной, повысить эффективность управленческих решений, минимизирует коррупционные схемы в процессе формирования списков избирателей.

В целях формирования электронного архива и актуализации сведений о записях актов гражданского состояния ГРС произведено сканирование и оцифровка актовых записей о смерти в количестве 346 966 записей, хранящихся на бумажных носителях, из них:

- 345 175 записей с наличием ФИО;

- 1 791 записей с отсутствием ФИО.

При формировании списков избирателей проведена сверка по ФИО, дате рождения.

Из списков избирателей на основе сведений ЗАГС исключаются умершие граждане.

В случае перемены гражданином ФИО формирование списков осуществляется при замене гражданином паспорта с указанием нового ФИО.

Таблица 6. Количественные показатели перемены фамилии, имени, отчества, произведенные в Компоненте 3 за период 2014 – 2015 годы

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Пол** | **Градация по возрасту**  **(лет)** | | | | |
| **16 - 17** | **18 - 30** | **31 - 45** | **46 - 60** | **60+** |
| Женщины | 2 381 | 2 641 | 832 | 195 | 12 |
| Мужчины | 2 517 | 3 701 | 918 | 158 | 11 |
| **Итого** | **4 898** | **6 342** | **1 750** | **353** | **23** |
| **Всего** | **13 366** | | | | |

**Компонент 4. Адресный регистр Кыргызской Республики**

Четвертым важным компонентомпри формировании списков избирателейявляются сведения Адресного регистра, которые необходимы для определения места жительства избирателя и последующей привязки к соответствующему избирательному участку.

Адресный регистр сформирован в разрезе областей, районов, населенных пунктов и улиц. По состоянию на 01 января 2016 года Адресный регистр содержит наименования более 32 тысяч улиц.

ГРС ведутся работы для построения эффективной информационной адресной инфраструктуры страны, в том числе:

- создание и развитие геоинформационного компонента Адресного регистра с определением пространственного места положения более 3 млн. объектов недвижимости на местности;

- установка связи между Адресным регистром и сведениями о месте проживания граждан, что позволит оптимально распределять граждан по избирательным участкам, проводить социально-экономический анализ по прописанным гражданам.

Все выше перечисленные компоненты 1-4 имеют особое значение для проведения честных и демократических выборов, так как необходимые сведения персонального, адресного характера и биометрические данные граждан Кыргызской Республики используются в процессе уточнения и формирования списков избирателей и идентификации избирателей в ходе проведения голосования.

1. **Модель формирования списков избирателей и идентификации избирателей**

24 апреля 2015 года вступили в силу поправки в Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», в соответствии с которыми список избирателей формируется ГРС на основе сведений об избирателях - их персональных и биометрических данных, содержащихся в ЕГРН.

ГРС проведена организационная и техническая работа для проведения в октябре 2015 года выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики с применением современных технологий и большая работа по уточнению списков избирателей.

Для формирования списков избирателей применяется Информационная система управления списками избирателей (ИСУСИ), разработанная ГРС. Основой формирования списков избирателей являются персональные и биометрические данные граждан.

Граждане, достигшие 18-летнего возраста и прошедшие биометрическую регистрацию, включаются в списки избирателей.

ГРС в соответствии с вышеуказанным Конституционным Законом Кыргызской Республики является уполномоченным государственным органом по осуществлению идентификации избирателей в ходе голосования.

В целях проведения идентификации избирателей в ходе выборов ГРС разработана и реализована Информационная система идентификации избирателей в день голосования (ИСИИ).

Модель формирования списков избирателей и идентификации избирателей включает следующие процессы:

1. За основу принимаются сведения из Компонента 2 «Государственный реестр национальных паспортов» - в список включаются избиратели, достигшие 18-летнего возраста и обладающие действующими паспортами Кыргызской Республики.
2. По Компоненту 3 «Записи актов гражданского состояния» из списка исключаются граждане, ушедшие из жизни. Также по Компоненте 3 учитываются граждане, поменявшие персональные данные (фамилию, имя, отчество).
3. Далее по Компоненту 1 «Биометрические данные граждан Кыргызской Республики» формируется предварительный список избирателей.
4. По Компоненту 4 «Адресный регистр» и границам избирательных участков производится привязка избирателей к избирательным участкам в соответствии с адресом прописки, указанным в паспорте гражданина Кыргызской Республики.
5. Итоговый список избирателей направляется в Центральную комиссию по выборам и проведению референдума Кыргызской Республики (далее – ЦИК).
6. Далее проводится процедура уточнения списка избирателей (исправление ошибок, изменение адреса, включение в список), обработка заявлений по Форме 2 и Форме 3, поданных избирателями, и по сведениям, полученным от государственных органов (Министерство иностранных дел Кыргызской Республики, Государственная служба исполнения наказаний Кыргызской Республики, Государственный комитет по делам обороны Кыргызской Республики, Министерство здравоохранения Кыргызской Республики, органы местного самоуправления Кыргызской Республики).
7. Для ознакомления избирателями осуществляется публикация списка избирателей на официальных сайтах ГРС и ЦИК, также списки вывешиваются на избирательных участках.
8. В день выборов производится верификация избирателя по отпечаткам пальцев.
9. В случае успешной верификации по биометрическим данным производится идентификация избирателя по персональным (ПИН, ФИО) и паспортным данным путем ввода в систему идентификации ПИН, указанного в паспорте гражданина.
10. Результаты идентификации избирателей отображаются на мониторе и доступны для просмотра наблюдателями, членам участковой избирательной комиссии, избирателям.
11. В системе идентификации производится фиксирование результатов идентификации по каждому избирателю.
12. В случае успешной идентификации по персональным и биометрическим данным автоматически распечатывается чек с указанием порядкового номера избирателя в списке избирателей.
13. В начале дня голосования распечатывается первичный отчет, по итогам завершения дня голосования распечатывается итоговый отчет о количестве идентифицированных избирателей на данном избирательном участке.

До перехода к вышеуказанной модели в мае 2015 года база данных избирателей, сформированная ЦИК в количестве 2 633 420 записей, была передана ГРС для проведения взаимосверки с ЦИК.

При сверке основного списка избирателей, предоставленного ЦИК, с базами данных ГРС установлено отсутствие 909 718 граждан, которые были включены в списки ГРС, сформированные на основе биометрических данных.

Также были проведены мероприятия по уточнению списков избирателей совместно с представителями органов местного самоуправления.

При проведении сверки выявлены такие ошибки как:

* наличие дублирующих данных;
* наличие ошибочных и неактуальных персональных данных;
* несовершенная методика определения границ избирательных участков;
* работа по актуализации списков избирателей проводилась на должном уровне.

При уточнении списков избирателей по зарегистрированным актам о смерти идентифицировано 6 245 записей, которые были исключены из списков.

Было установлено, что порядка 7 % избирателей были неправильно распределены ЦИК по избирательным участкам, что подтвердилось по итогам кампании «Проверь себя в списке избирателей». Выявлено, что 6 147 избирателей не приписаны к избирательным участкам. Однако, отсутствие точных и актуальных адресных сведений не позволило распределить избирателей по соответствующим избирательным участкам.

При обработке биометрических данных выявлено 515 дублирующих персональных идентификационных номеров (ПИН), которые имеются у двух и более граждан.

Разница между списком избирателей ЦИК и новым списком, сформированным ГРС на основе биометрической регистрации, составила 124 412 избирателей, что в процентном соотношении больше на 4,7 %.

Таким образом, сформированный на базе четырех компонентов список избирателей, является наиболее полным и актуальным на момент проведения выборов в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

1. **Статистические данные по спискам избирателей и идентификации избирателей в период подготовки и проведения выборов**

На парламентских выборах из общего количества избирателей 2 761 297 человек прошли идентификацию 1 612 361 избирателей, что составляет 58 % от общего количества избирателей (Таблица 7).

Таблица 7. Количество избирателей по регионам по состояния

на 4 октября 2015 года

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Регион** | **Кол-во**  **избирателей, включенных в списки** | **Кол-во идентифицированных избирателей** | **%**  **идентифицированных от общего кол-ва**  **избирателей** |
| Бишкек | 368 194 | 195 982 | 53,23 |
| г.Ош | 133 388 | 76 452 | 57,32 |
| Чуйская обл. | 453 754 | 252 148 | 55,57 |
| Ошская обл. | 557 309 | 343 424 | 61,62 |
| Джалал-Абадская обл. | 495 455 | 304 930 | 61,55 |
| Баткенская обл. | 223 763 | 128 766 | 57,55 |
| Иссык-Кульская обл. | 241 002 | 136 809 | 56,77 |
| Нарынская обл. | 150 137 | 92 531 | 61,63 |
| Таласская обл. | 122 983 | 78 805 | 64,08 |
| ЗУ КР | 15 312 | 2 514 | 16,42 |
| **Итого:** | **2 761 297** | **1 612 361** | 58,39 |

Как видно из Таблицы 8 большинство избирателей составляют граждане женского пола – 1 468 508 человек. Количество мужчин, включенных в список избирателей, составляет 1 292 789 человек.

Также по Таблице 8 видно, что наибольшее количество избирателей составляют граждане в возрасте от 19 до 30 лет.

Таблица 8. Возрастная категория избирателей по состоянию

на 4 октября 2015 года

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Возрастная категория** | **Мужчины**  **(чел.)** | **%**  **от общего**  **кол-ва** | **Женщины**  **(чел.)** | **%**  **от общего**  **кол-ва** | **Общее кол-во**  **(чел.)** |
| 18 лет | 37 480 | 50,52 | 36 709 | 49,48 | 74 189 |
| 19-30 лет | 442 055 | 48,39 | 471 497 | 51,61 | 913 552 |
| 31-45 лет | 382 352 | 47,26 | 426 719 | 52,74 | 809 071 |
| 46-60 лет | 306 955 | 45,65 | 365 508 | 54,35 | 672 463 |
| 60+ лет | 123 947 | 42,44 | 168 075 | 57,56 | 292 022 |
| **Итого:** | **1 292 789** | **46,82** | **1 468 508** | **53,18** | **2 761 297** |

Согласно Таблице 9 по состоянию на 01 января 2016 года количество граждан, сдавших биометрические данные, составило 2 822 893 человек, из них 2 761 297 включены в списки избирателей, что составляет 97,8 % от сдавших биометрические данные.

Остальная часть граждан в количестве 61 596 человек (разница, полученная вычитанием 2822893 - 2761297), сдавших биометрические данные и не включенные в списки избирателей, являются граждане, не достигшие 18-летнего возраста, что составляет 2,2 %.

Кроме того, согласно Таблице 9, количество граждан, сдавших биометрические данные, составляет 2 822 893 человек, что на 500 374 граждан меньше количества выданных паспортов гражданам в возрасте 18 лет и старше – 3 323 267. Соответственно данное количество граждан (500 374) не были включены в списки избирателей по причине отсутствия биометрической регистрации.

Таблица 9. Количество избирателей, сдавших биометрические данные, по отношению к количеству действительных паспортов в разрезе регионов по состоянию на 4 октября 2015 года

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование региона** | **Кол-во действительных паспортов граждан в возрасте 18 лет и старше**  **(чел.)** | **Кол-во**  **сдавших био. данные**  **(чел.)** | **Кол-во**  **избирателей, включенных в списки**  **(чел.)** | **Кол-во избирателей от кол-ва действительных паспортов**  **%** | **Кол-во избирателей от кол-ва сдавших био. данные**  **%** |
| г.Бишкек | 376191 | 302 533 | 368 194 | 95,35 | 121,70 |
| г.Ош | 143717 | 115 704 | 133 388 | 89,94 | 115,28 |
| Чуйская обл. | 550825 | 462 658 | 453 754 | 79,95 | 98,08 |
| Ошская обл. | 714117 | 601 258 | 557 309 | 75,57 | 92,69 |
| Жалал-Абадская обл. | 642182 | 514 306 | 495 455 | 74,49 | 96,33 |
| Баткенская обл. | 282912 | 239 555 | 223 763 | 76,40 | 93,41 |
| Иссык-Кульская обл. | 282269 | 259 697 | 241 002 | 82,76 | 92,80 |
| Нарынская обл. | 184700 | 177 573 | 150 137 | 78,82 | 84,55 |
| Таласская обл. | 146354 | 134 265 | 122 983 | 81,51 | 91,60 |
| ЗУ КР | нет данных | 15 344 | 15 312 | нет данных | -- |
| **Итого:** | **3 323 267** | **2 822 893** | **2 761 297** | **83,09** | **97,82** |

1. **Об оценке внутренней и внешней миграции**

Процесс сверки и уточнения списков избирателей достаточно трудоёмкий, так как в республике отмечается активная внутренняя миграция граждан.

В виду того, что на момент подготовки и проведения выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики адресные сведения хранились на бумажных носителях в виде картотеки и не были переведены в электронный формат, не представлялось возможным отследить регистрацию граждан по месту фактического проживания, т.е. наиболее точно учесть факты внутренней миграции. Такие сведения являются необходимыми для достоверного формирования списков избирателей в части распределения по избирательным участкам.

Однако, проведена приблизительная оценка о внутренней миграции на основе поданных гражданами заявлений по Форме № 2 о намерении голосовать по избирательному адресу.

Таблица 10. Сведения о количестве поданных гражданами заявлений Формы № 2 по состоянию на 4 октября 2015 года

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Наименование региона** | **Кол-во**  **избирателей, включенных в списки** | **Кол-во поданных заявлений**  **по Форме № 2** | **%**  **от общего количества избирателей** |
| г.Бишкек | 368 194 | 90 337 | 24,5 |
| г.Ош | 133 388 | 31 968 | 24,0 |
| Чуйская обл. | 453 754 | 57 425 | 12,7 |
| Ошская обл. | 557 309 | 45 587 | 8,2 |
| Жалал-Абадская обл. | 495 455 | 26 932 | 5,4 |
| Баткенская обл. | 223 763 | 6 620 | 3,0 |
| Иссык-Кульская обл. | 241 002 | 18 000 | 7,5 |
| Нарынская обл. | 150 137 | 8 005 | 5,3 |
| Таласская обл. | 122 983 | 10 546 | 8,6 |
| ЗУ КР | 15 312 | 1 907 | 12,5 |
| **Итого:** | **2 761 297** | **297 327** | **10,8** |

Как видно из Таблицы 10 обработано 297 327 заявлений по Форме № 2, соответственно данное количество граждан были распределены по избирательным участкам по месту фактического проживания, что составляет 10,8 % от общего количества избирателей, включенных в списки.

Наибольшее количество заявлений по Форме № 2 были поданы в городах Бишкек, Ош, Чуйской и Ошской областях, что говорит о наличии активной внутренней миграции в указанные регионы из других регионов страны.

Таким образом, количество внутренних мигрантов составляет порядка 11 % от общего количества избирателей.

По данным МИД за пределами республики официально находится более 130 909 граждан. Биометрические данные за пределами страны сдали 16 000 граждан Кыргызской Республики, из числа которых в списки избирателей включены 15 312, из них проголосовало 2 570 человек, что составляет 17 % от общего количества включенных в списки избирателей за пределами страны.

Более качественно отслеживать показатели о внутренней миграции станет возможным по итогам внедрения информационной системы «Адресно-справочное бюро», и информационной системы «Гражданства» - в части учета внешней миграции.

1. **Заключение и аналитические выводы**

Впервые в истории страны парламентские выборы прошли с применением современных информационных технологий, что позволило решить две основные проблемы при проведении выборов: исключены механизм «карусели» (голосование одного избирателя в нескольких избирательных участках) и массовый сброс бюллетеней, служившие причиной дестабилизации в обществе и недоверия населения к результатам выборов.

В целом, по мнению международных наблюдателей, организаций, экспертов, местных политических партий и неправительственных организаций, выборы депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики с использованием новейших технологий прошли открытыми и свободными.

Успехи, достигнутые на выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, решено применить при проведении ближайших выборов депутатов местных кенешей Кыргызской Республики.

По итогам проведенной работы и с учетом полученного опыта в период подготовки и проведения выборов, определены основные направления совершенствования компонентов ЕГРН, как основы формирования списков избирателей:

* **Улучшение качества списков избирателей**

ГРС при содействии органов местного самоуправления и ЦИК необходимо продолжить и усилить работы в части уточнения списков избирателей путем:

- оцифровка актовых записей о смерти, зарегистрированных в айыл окмоту;

- устранение проблемных ПИН по принципу «1 гражданин – 1 ПИН – 1 паспорт»;

- оптимизация границ избирательных участков с применением сведений Адресного регистра;

- активизации работ с недокументированными гражданами и обмену паспортов образца 1974 года и 1994 года на паспорта образца 2004 года (ID-карта).

* **Биометрическая регистрация**

Как видно из вышеприведенных статистических данных, не все население страны в возрасте 18 лет и старше прошли биометрическую регистрацию, что не позволяет таким гражданам принять участие в выборах.

С целью повышения инклюзивности и вовлеченности граждан в выборные процессы требуется активизировать информационную кампанию о необходимости прохождения гражданами Кыргызской Республики биометрической регистрации – как одного из необходимых условий для участия в выборах.

Также в самое ближайшее время необходимо возобновить работу пунктов сбора биометрических данных.

* **Информационные системы**

Эффективность деятельности ГРС в выборных процессах во многом зависит от качества ее регистров и компонентов ЕГРН. В связи с тем, что ГРС обладает регистрами и базами данных разных поколений и на разных операционных платформах, затруднена совместимость и синхронизация электронных данных.

Кроме того, по-прежнему основной объем сведений персонального характера хранится в виде бумажных картотек и на бумажных носителях.

Требуется оптимизация и совершенствование применяемых информационных систем и их интеграция при формировании списков избирателей, актуализации сведений, хранящихся в компонентах ЕГРН, в том числе:

- в целях оперативного получения сведений о гражданах, вышедших из гражданства, необходимо разработать и внедрить информационную систему по учету принятия и выхода из гражданства Кыргызской Республики;

- для учета внутренней миграции необходимо разработать и внедрить информационную систему адресно-справочного бюро;

- отсканировать и перевести в электронный формат картотеки адресных листков, хранящихся на бумажных носителях;

- провести дополнительную инвентаризацию наименований населенных пунктов, улиц и в целом Адресного регистра, в том числе путем создания гео-информационной системы с нанесением данных на электронные карты.

* **Информационно-разъяснительная кампания**

В целях повышения информированности граждан необходимо проводить информационную и разъяснительную кампании по всей республике о принципах проведения выборов, необходимости прохождения биометрической регистрации, своевременному документированию и актуализации персональных данных в случае их перемены.

1. **Библиография, используемая при подготовке Отчета**
2. Конституционный [Закон](cdb:203244) Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»
3. [Закон](cdb:205357) Кыргызской Республики «О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики»
4. Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей Кыргызской Республики»
5. Закон Кыргызской Республики «Об актах гражданского состояния»
6. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Едином государственном реестре населения Кыргызской Республики и автоматизированной информационной системе записей актов гражданского состояния Кыргызской Республики» от 21 октября 2013 года № 573.
7. Порядок обеспечения безопасности биометрических данных граждан Кыргызской Республики», утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 ноября 2014 года № 639 (ДСП).
8. Инструкции о порядке биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики», утвержденная распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 11 ноября 2014 года № 494-р.
9. Решения Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики за период 2014 – 2015 годы.
10. Положение о взаимодействии Центральной комиссии по выборам и проведению референдума Кыргызской Республики и Государственной регистрационной службы в период проведения выборов.
11. Отчеты Государственной регистрационной службы в вышестоящие государственные органы за период 2014 – 2015 годы.
12. **Эпилог**

Отчет подготовлен методом кабинетного анализа и путем изучения с выездом на место, применялись практические знания, полученные при участии в разработке информационных систем - компонентов 1 – 4.

Представленный Отчет послужит основой (base line) для подготовки всех последующих отчетов по подготовке и проведению выборов депутатов местных кенешей, планируемых к проведению в 2016 и 2017 годах.