



ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИОННАЯ СЛУЖБА
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ

**«О мерах, направленных на повышение доверия и обеспечения
инклюзивности избирательного процесса в Кыргызской Республике»
(по состоянию на 01 января 2016 года)**

г. Бишкек
1 января 2016 года

Содержание

Наименование раздела	Стр.
Аннотация	3
Термины и сокращения	4
Введение	5
Цель Отчета	5
Задачи Отчета	5
1. Формирование списков избирателей в рамках реформ по совершенствованию избирательной системы в Кыргызской Республике	6
Компонент 1. Биометрические данные граждан Кыргызской Республики	7
Компонент 2. Государственный реестр национальных паспортов Кыргызской Республики	12
Компонент 3. Записи актов гражданского состояния	13
Компонент 4. Адресный регистр Кыргызской Республики	15
2. Модель формирования списков избирателей и идентификации избирателей	15
3. Статистические данные по спискам избирателей и идентификации избирателей в период подготовки и проведения выборов	18
4. Об оценке внутренней и внешней миграции	20
5. Аналитические выводы	22
6. Заключение	23
7. Библиография, использованная при подготовке Отчета	24

Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики

Аналитический отчет

«О мерах, направленных на повышение доверия и обеспечения инклюзивности
избирательного процесса в Кыргызской Республике»

Ответственный за подготовку - заместитель председателя ГРС Д. Догоев

Авторы аналитического отчета:

- директор ГП «Инфоком» при ГРС Т. Абдуллаев,
- заведующий сектором системы менеджмента 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 2016 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 мерах, направленных на повышение доверия и обеспечения инклюзивности избирательного процесса в Кыргызской Республике»
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 мерах, направленных на повышение доверия и обеспечения инклюзивности избирательного процесса в Кыргызской Республике» (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 первого транша. Остальные 6 млн. евро будут выделены при условии выполнения индикаторов кыргызской стороной.

Подготовка настоящего Отчета является условием для выделения денежных средств по второму траншу.

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 процессах и реформах избирательной системы Кыргызской Республики.

Итогом всей проведенной работы 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 об 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 подготовлен методом кабинетного анализа с использованием сравнений, группировки данных, количественных показателей, а также методом изучения с выездом на место. При подготовке Отчета также применялись практические знания, полученные при непосредственном участии в разработке технических заданий и использовании информационных систем в выборном процессе - компонентов 1 – 4.

Отчет подготовлен впервые и впоследствии станет основой для подготовки дальнейших ежегодных отчетов о выборных процессах в стране.

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 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) 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.

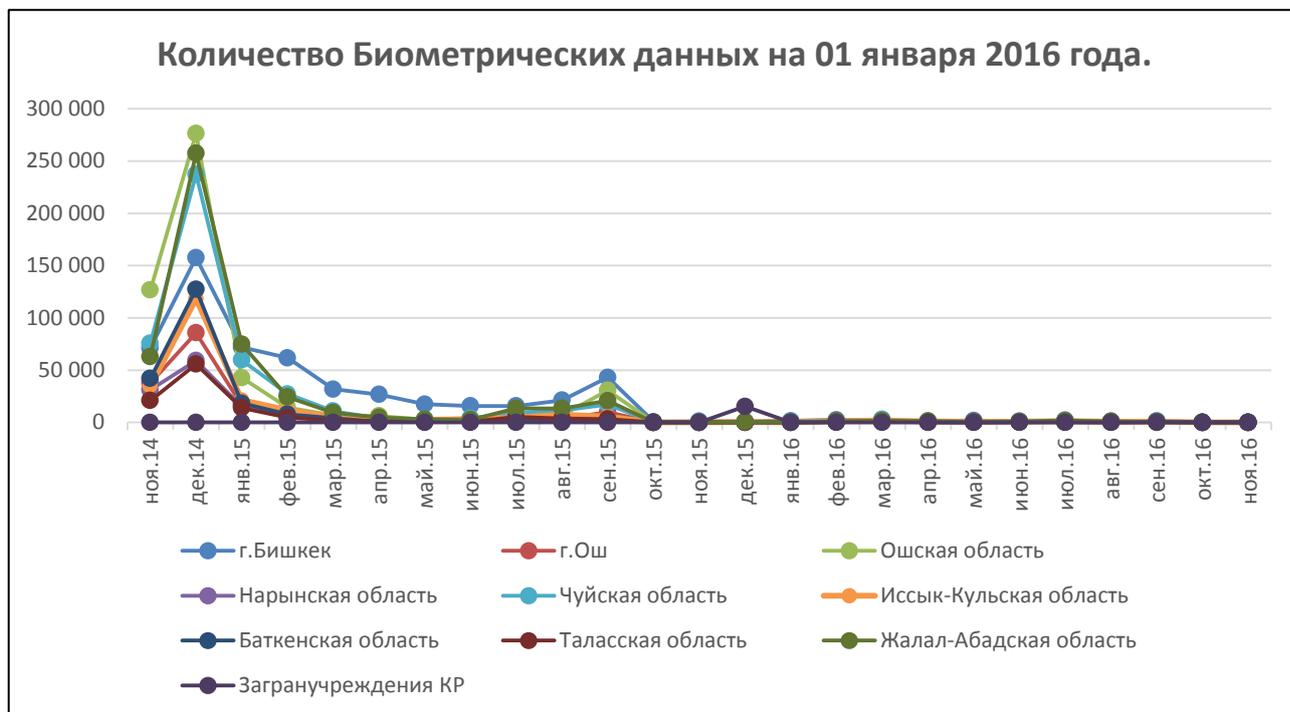


Рис 1.

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 ежегодно проводятся подготовительные сельскохозяйственные работы, на которых занята большая часть населения, проживающая в сельской местности, при этом основное активное население уже прошло 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 паспортов выдано 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	Градации 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 ГРНИ 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 актов 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 и дате рождения.

Умершие граждане исключаются из списков избирателей на основе сведений ЗАГС

В случае перемены гражданином ФИО в электронной базе данных ЗАГС производится регистрация новых персональных данных гражданина в привязке к его ПИН. ПИН гражданина не подлежит изменению.

При этом в списке избирателей актуализация персональных данных гражданина (ФИО) происходит на программном уровне в случае, если гражданин осуществляет замену паспорта в соответствии с новыми персональными данными (ФИО) в установленные законодательством Кыргызской Республики сроки.

Распределение избирателей по соответствующим УИК осуществляется независимо от перемены ФИО и зависит только от адресных сведений, указанных в паспорте.

При получении нового паспорта избирателями, поменявшими персональные данные (ФИО), и ранее прошедшими биометрическую регистрацию, повторно сбор биометрических данных не производится.

Актуализация паспортных данных гражданина в электронном списке избирателей осуществляется на программном уровне в соответствии с новыми паспортными данными.

В случае обнаружения ошибок, возникших при сдаче биометрических данных, вследствие которых избиратель не внесен в списки – избирателю необходимо повторно пройти биометрическую регистрацию. О таких ошибках избирателю сообщают в избирательном участке или в Колл-центре Службы по запросу избирателя о причинах отсутствия в списке.

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 компонентом при формировании списков избирателей являются 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.

2. 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 Компоненту 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 референдумов 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. В целях ознакомления населения со списками избирателей осуществляется их публикация 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, избирателями.
 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, а 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 перекрестной 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 перекрестной 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 не 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.

3. 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 состоянию 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

4. Об оценке внутренней и внешней миграции

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

Ввиду 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 данные граждане 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.

5. Аналитические выводы

Впервые в истории страны парламентские выборы прошли с применением современных информационных технологий, что позволило решить две основные проблемы при проведении выборов: исключены такие механизмы как «карусели» (голосование одного избирателя на нескольких избирательных участках) и массовый вброс бюллетеней, являвшихся 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 были открытыми и свободными.

Успехи, достигнутые на выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, будут учтены 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 работу, направленную на уточнение списков избирателей путем:

- оцифровки актовых записей о смерти, зарегистрированных в айыл окмоту;
- устранения проблемных ПИН по принципу «1 гражданин – 1 ПИН – 1 паспорт»;
- оптимизации 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 всё 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.

В самое ближайшее время необходимо снова 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, совместимость и синхронизация электронных данных затруднена.

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 листов, хранящихся на бумажных носителях;
- провести дополнительную инвентаризацию наименований населенных пунктов, улиц и в целом Адресного регистра, в том числе путем создания геоинформационной 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.

6. Заключение

Представленный Отчет послужит основой для подготовки следующего отчета по состоянию на 01 января 2017 года по итогам проведения выборов депутатов

местных кенешей, назначенных на 2016 год.

Отчет подлежит публикации на официальном сайте ГРС, бумажные версии отчета будут направлены всем заинтересованным государственным и международным организациям.

7. Библиография, использованная при подготовке Отчета

1. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»
2. Закон Кыргызской Республики «О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики»
3. Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей Кыргызской Республики»
4. Закон Кыргызской Республики «Об актах гражданского состояния»
5. 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.
6. Порядок обеспечения безопасности биометрических данных граждан Кыргызской Республики», утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 ноября 2014 года № 639 (ДСП).
7. Инструкции о порядке биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики», утвержденная распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 11 ноября 2014 года № 494-р.
8. Решения Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики за период 2014 – 2015 годы.
9. Положение о взаимодействии Центральной комиссии по выборам и проведению референдума Кыргызской Республики и Государственной регистрационной службы в период проведения выборов.
10. Отчеты Государственной регистрационной службы в вышестоящие государственные органы за период 2014 – 2015 годы.