



**СТРАТЕГИЯ**  
**совершенствования законодательства**  
**Кыргызской Республики о выборах**  
**на 2018-2020 гг.**

**Бишкек.**  
**Июнь 2018 года.**

## Оглавление

|   |    |
|---|----|
| Глоссарий .....   | 3  |
| Введение.....   | 5  |
| Процесс разработки Стратегии.....                               | 8  |
| Анализ текущих тенденций развития избирательной системы КР..... | 10 |
| SWOT – анализ .....   | 18 |
| Стратегическая платформа.....                                   | 30 |
| Ценности .....  | 30 |
| Миссия.....   | 32 |
| Видение .....   | 32 |
| Стратегические цели и задачи .....                              | 33 |
| Построение задач и выработка мероприятий.....                   | 35 |
| Дерево целей и задач.....                                       | 52 |
| Механизм мониторинга реализации Стратегии.....                  | 53 |
| Управление рисками .....  | 54 |
| Бюджет на выполнение стратегии.....                             | 58 |

## Глоссарий

|                 |  |
|-----------------|--|
| НСУР            | – Национальный совет по устойчивому развитию Кыргызской Республики   |
| АСУ             | – Автоматически считывающая урна   |
| ЕГРН            | – Единый государственный регистр населения   |
| ВС КР           | – Верховный суд Кыргызской Республики  |
| ГП КР           | – Генеральная прокуратура Кыргызской Республики  |
| ГКНБ КР         | – Государственный комитет национальной безопасности Кыргызской Республики  |
| ГСМ при ПКР     | – Государственная служба по миграции при Правительстве Кыргызской Республики   |
| ГРС при ПКР     | – Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики   |
| ГСИН при ПКР    | – Государственная служба исполнения наказаний при Правительстве Кыргызской Республики  |
| ГНС при ПКР     | – Государственная налоговая служба при Правительстве Кыргызской Республики   |
| ГАМСУМО при ПКР | – Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики |
| ГАМФКС при ПКР  | – Государственное агентство по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики            |
| ГСФР при ПКР    | – Государственная служба финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики   |
| ГКИТС КР        | – Государственный комитет информационных технологий и связи  |
| ЖК КР           | – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики  |
| ИК              | – Избирательная комиссия   |
| ИКТ             | – Информационно-коммуникационные технологии  |
| КР              | – Кыргызская Республика  |
| ЛОВЗ            | – Лица с ограниченными возможностями здоровья  |
| МВД КР          | – Министерство внутренних дел Кыргызской Республики  |
| МИД КР          | – Министерство иностранных дел Кыргызской Республики   |
| ГШВС КР         | – Генеральный штаб Вооруженных Сил Кыргызской Республики   |
| МЮ КР           | – Министерство юстиции Кыргызской Республики   |
| МЗ КР           | – Министерство здравоохранения Кыргызской Республики   |

| Республики |   |
|------------|---|
| МТСР КР    | - Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики                 |
| МФУ        | - Многофункциональное устройство  |
| ЦИККР      | - Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики |
| НКО        | - Некоммерческая организация  |
| НПА        | - Нормативные правовые акты   |
| ПКР        | - Правительство Кыргызской Республики   |
| ПП         | - Политические партии   |
| ОБСЕ       | - Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе                           |
| ОМСУ       | - Органы местного самоуправления  |
| ООН        | - Организация Объединенных Наций  |
| ПРООН      | - Программа развития Организации Объединенных Наций                               |
| ЕС         | - Европейский союз  |
| СМИ        | - Средства массовой информации  |
| СНГ        | - Содружество независимых государств  |
| УИК        | - Участковая избирательная комиссия   |
| УЧР        | - Управление человеческими ресурсами  |
| ТИК        | - Территориальная избирательная комиссия  |
| ШОС        | - Шанхайская организация сотрудничества   |
| РГ         | - Рабочая группа по совершенствованию избирательного законодательства             |
| УК КР      | - Уголовный кодекс Кыргызской Республики  |
| КоАО КР    | - Кодекс об административной ответственности Кыргызской Республики                |

## **Введение**

В демократическом государстве эффективность и стабильность функционирования государственных органов зависит от легитимности избираемых органов, которым граждане через выборы доверяют право управлять страной. Выборы являются одним из основных инструментов реализации народовластия и выражения общественного мнения, обеспечения стабильности и эффективности функционирования государственного механизма. Власть, формируемая через честные, справедливые и конкурентные выборы, будет крепкой и заслуживающей доверия в глазах избирателей и признанной среди международного сообщества.

Основой честных и прозрачных выборов государственных органов и органов местного самоуправления является эффективное и ясное законодательство, наиболее полно обеспечивающее избирательные права граждан и разработанное с учетом международного и национального опыта.

В настоящее время избирательная система Кыргызской Республики находится на том этапе своего развития, когда по новой избирательной модели завершился целый рабочий цикл, связанный с выборами депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в 2015 году, выборами депутатов местных кенешей, проведением референдума в 2016 году и выборами Президента Кыргызской Республики в 2017 году.

Проведение выборов по новой модели стало возможным благодаря целому ряду шагов и действий, которые были предприняты государством и обществом, в целях обеспечения избирательных прав граждан, проведения честных, открытых, справедливых, конкурентных выборов. Введенные новые технологии позволили полностью искоренить методы фальсификации голосования, такие как массовые вбросы бюллетеней в урну и «карусели». Результаты выборов стали известны с вероятностью до 95% в течение двух часов после окончания голосования.

Прошедшие в октябре 2017 года выборы Президента Кыргызской Республики показали, что обеспечена полная достоверность и высокая прозрачность выборов, что стало основой повышения доверия избирателей к процессу голосования и подведению итогов голосования, основой повышения конкурентности выборов.

После каждого выборов, начиная с первой апробации выборной модели в 2015 году проводился анализ недостатков, которые имели место на

практике, замечаний, содержащихся в отчетах наблюдателей и принимались меры законодательного, организационного и технического характера.

С 2015 по 2017 годы выборы по новой модели проходили ежегодно – включая проведение впервые в один день голосования на референдуме и выборах местных кенешей в 2016 году - и несмотря на то, что времени между выборами было крайне мало, тем не менее, благодаря тесному взаимодействию Рабочей группы с ЖогоркуКенешем, были своевременно приняты необходимые изменения в законодательство на каждом этапе и для каждого уровня выборов и референдума. Они в основном были ориентированы на внедрение новых процедур выборов и устранение отдельных несовершенств законодательства.

Отмечая значительные успехи избирательной реформы в Кыргызской Республике, которые были признаны и высоко оценены гражданами внутри страны и международным сообществом, вместе с тем, в избирательном процессе имеются определенные проблемы и недостатки, связанные прежде всего с регулированием комплекса правовых отношений, возникающих между участниками избирательного процесса.

Новый избирательный цикл начнется в Кыргызстане в 2020 году - состоятся очередные парламентские выборы и выборы депутатов местных кенешей, в 2023 году – выборы Президента Кыргызской Республики.

Государственным органам, в сотрудничестве с гражданским сектором и международными партнерами необходимо эффективно использовать текущий трехлетний межвыборный период для глубокого системного анализа, устранения не только отдельных несовершенств действующих законов, но и для выработки и принятия новых законов и практических мер, которые будут способствовать:

1. Лучшей реализации избирательных прав граждан – как активного права на свободное волеизъявление, так и пассивного права быть избранным, через создание четких и равных правил участия всех субъектов в выборах всех уровней и усиление взаимодействия и ответственности госорганов, и должностных лиц в выборном процессе, призванных обеспечивать избирательные права граждан;

2. Укреплению парламентаризма через создание правовых условий для развития партий парламентского типа, как институтов выражения интересов граждан и институтов формирования представительных органов;

3. Изменениям, которые в совокупности будут улучшать организацию и финансирование выборов, безопасность выборов и борьбу с нарушениями в их процессе.

В совокупности, стоит задача сделать все возможное, чтобы закрепить и **сделать устойчивым** заданный вектор реформирования избирательной системы в сторону повышения инклюзивности, прозрачности, законности и демократичности выборов.

В этой связи, в целях дальнейшего совершенствования избирательного права и процесса, необходимо определить и реализовать долгосрочные и краткосрочные цели и задачи - на основе внутреннего и внешнего анализа и мониторинга, ориентируясь на требования избирателей.

Настоящая Стратегия совершенствования законодательства Кыргызской Республики о выборах на 2018-2020 годы представляет собой всесторонний комплексный выбор целей и путей их достижения; документ, где сформулированы основные долгосрочные и краткосрочные цели и задачи, мероприятия, включающие необходимые изменения избирательного законодательства, отдельные практические меры по улучшению организационно-технического обеспечения избирательного процесса, а также индикаторы достижения целей на планируемый период.

Её реализация должна стать основой для совершенствования соблюдения избирательных прав граждан, равных условий для кандидатов и политических партий и проведения в Кыргызстане свободных демократических выборов.

## Процесс разработки Стратегии

Стратегия разработана Рабочей группой по совершенствованию избирательного законодательства на основе широких публичных общественных обсуждений во всех регионах Кыргызской Республики.

Отправной точкой при разработке Стратегии явилась идентификация проблем, подлежащих решению, препятствующих обеспечению равного и беспрепятственного доступа граждан Кыргызской Республики к реализации своих конституционных прав избирать и быть избранными, а также созданию условий гражданам для свободного и осознанного волеизъявления.

Проблемы были идентифицированы на основе анализа текущего избирательного законодательства, сложившейся правоприменительной практики, анализа проведенных выборов всех уровней, на основании рекомендаций, содержащихся в отчетах международных организаций<sup>1</sup>, в отчетах мониторинговых миссий гражданского общества<sup>2</sup>, а также на основании предложений участников общественных обсуждений, проведенных в том числе в регионах Кыргызской Республики.

**По итогам анализа и проведенных общественных обсуждений выработаны основные цели, направления и мероприятия по совершенствованию избирательного права и процесса, которые в совокупности обозначили следующий основной концепт проекта Стратегии:**

- **Сделать устойчивыми позитивные достижения реформы избирательной системы (достоверность, прозрачность и конкурентность выборов) без кардинального изменения типа выборов (парламентские и городские выборы остаются пропорциональными, айылные – мажоритарными, выборы ОМСУ – косвенными);**
- **Устранить имеющиеся недостатки в правоотношениях в ходе выборов через законодательные меры и систему гражданского образования;**

---

<sup>1</sup>Отчет делегации Парламентской ассамблеи Совета Европы о наблюдении за парламентскими выборами в Кыргызстане 2015 года; Заключительный отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами 2015 года; Заключительный отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за Президентскими выборами 2017 года; Заключение группы наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств на выборах Президента Кыргызской Республики 15 октября 2017 года; Заявление Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества по итогам наблюдения за ходом подготовки и проведением выборов Президента Кыргызской Республики 15 октября 2017 года; Совместное заключение Венецианской Комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по проекту закона о выборах в Кыргызской Республике 2014 год.

<sup>2</sup>ОФ «Гражданская платформа» Отчет по результатам независимого наблюдения за Президентскими выборами 2017 года, ОФ «Центр Медиа Развития» Мониторинг СМИ в период проведения предвыборной агитации, ОФ ПК «Адилет»,

- **Оптимизировать организацию и расходы бюджета на выборы, совершенствовать технологическое обеспечение и безопасность выборов.**

### Этапы процесса разработки и утверждения Стратегии

| Этап 1  | Этап 2  | Этап 3   |
|---|---|--|
| <p><b>Апрель- май 2018</b></p> <p>Утверждение состава Рабочей группы по совершенствованию выборного законодательства КР.</p> <p>Разработка Рабочей группой стратегической платформы (ценности, миссия, видение), стратегических целей, задач и мероприятий по достижению целей.</p> | <p><b>Май- июнь 2018</b></p> <p>Разработка и обсуждение основных направлений совершенствования выборного законодательства и проекта Стратегии в ходе Общественных диалогов с участием широкого круга общественности (представители органов государственной власти, ОМСУ, политические партии, НПО, эксперты)</p> <p>Обсуждениепроекта Стратегии в ходе региональных слушаний в областях Кыргызской Республики.</p> <p>Доработка проекта Стратегии с учетом предложений, комментариев и рекомендаций по проекту Стратегии.</p> | <p><b>Июнь 2018</b></p> <p>ВнесениеСтратегии на рассмотрение Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики (НСУР)</p> <p>Утверждение НСУР</p> <p><b>Июль 2018 – Осень 2019</b></p> <p>Планирование и принятие ЖККР необходимых законов в рамках Стратегии – с июня 2018 до конца осени 2019 года.</p> |

## **Анализ текущего состояния избирательного права и процесса в КР**

21 января 2013 года НСУР была принята Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики 2013-2017 гг., в которой одним из главных принципов формирования правового государства и обеспечения законности стало обеспечение свободных, демократических выборов.

22 мая 2013 года издан Указ Президента КРА. Атамбаева «О мерах по совершенствованию избирательной системы», была сформирована Рабочая группа по совершенствованию избирательной системы Кыргызской Республики и определены ключевые задачи реформы.

25 апреля 2014 года принято решение НСУР № 1 «Честные выборы - залог устойчивого развития страны». Утверждена новая избирательная модель, предусматривающая формирование списков избирателей на основе Единого государственного регистра населения (ЕГРН), идентификацию избирателей на основе биометрических данных, автоматический подсчет голосов избирателей с использованием автоматически считывающих урн (АСУ) как инструмента контроля ручного подсчета бюллетеней.

Выбор такой технологической модели был обусловлен крайне низким уровнем доверия к выборным процессам, в связи с тем, что до апрельской революции выборы сопровождались массовыми фальсификациями итогов голосования с использованием грязных технологий, массовые вбросы бюллетеней в дни голосования, голосование за другое лицо (т.н. «карусели»), участие избирательных комиссий в фальсификации итогов голосования, использование административного ресурса, подкуп голосов избирателей.

С учетом этих вызовов была выработана оптимальная избирательная модель, исключающая возможности для коррупции и фальсификаций со стороны организаторов выборов - в избирательных комиссиях, приняты шаги по ее реализации путем принятия законодательных мер, мер по внедрению новых технологий и обучению членов ИК и других участников избирательного процесса.

Так, в рамках **законодательных мер** 30 июня 2014 года был принят Закон Кыргызской Республики «О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики», в соответствии с которым началось формирование **ЕГРН** на основе персональных и биометрических данных, запущен сбор биометрических данных граждан Кыргызской Республики.

9 апреля 2015 года были приняты изменения и дополнения в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской

Республики» в соответствии с которыми был установлен новый порядок участия граждан в голосовании на основе идентификации по персональным и биометрическим данным, введена автоматическая система подсчета голосов на уровне выборов главы государства и депутатов парламента (ИИС).

На основе данных изменений, выборы депутатов ЖК КР в 2015 году были проведены на основе новой избирательной модели.

С учетом успешного внедрения новой избирательной модели в выборный процесс, сразу же после парламентских выборов были реализованы меры по ее внедрению в процесс выборов депутатов местных кенешей, а также на основе анализа недостатков проведенных выборов - поставлены задачи по совершенствованию избирательного права и процесса.

21 января 2016 года соответствующие изменения были внесены в Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей», 31 октября 2016 года в Закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики», в соответствии с которыми новая избирательная модель была введена в процесс проведения выборов депутатов местных кенешей и в процесс голосования на референдуме.

В рамках мер по техническому оснащению была введена система идентификации избирателей путем применения оборудования для сбора биометрических данных избирателей, идентификации избирателей, в процессе подсчета голосов и подведения итогов голосования введен комплекс технологического оборудования (сервер, АСУ) и программное обеспечение процесса сбора на центральном сервере с АСУ (ИИС). Был также запущен сайт <http://ess.shailoo.gov.kg>, на котором все желающие в режиме онлайн могли узнать итоги голосования по каждому избирательному участку, процент явки избирателей, результаты выборов.

На основе анализа проведенных кампаний 2015-2016 года, в целях разрешения отдельных проблем, связанных со списками избирателей, обеспечением стабильности списка кандидатов после голосования и сохранением в нем гендерных, этнических квот и квот лиц с ограниченными возможностями здоровья, решением вопросов подведения итогов голосования и др., Рабочей группой, депутатами ЖК КР и ЦИК КР были выработаны и приняты ряд новых поправок в избирательное законодательство КР.

Так, в 2017 году приняты изменения законодательства, предусматривающие:

- увеличение сроков уточнения списков избирателей до 60 дней до дня голосования (на выборах Президента и депутатов парламента) для

создания благоприятных условий участия граждан в голосовании, введение новых форм отчетности о действиях по изменениям списков избирателей (форма 2,3) для исключения манипуляций;

- расширение форм идентификации избирателей по биометрическим параметрам лица- в качестве меры по обеспечению полноты участия в голосовании;

- улучшение взаимодействия ГРС при ПКР и ЦИК КР по вопросам формирования и уточнения списка избирателей, нормативное закрепление статуса совместного портала списков избирателей «Тизме» с постоянным открытым размещением и актуализацией списка, а также отражением на портале перемещений избирателя из одного в другой УИК на основании заявлений;

- обязательный учет со стороны участковых избирательных комиссий проблем по (не)участию избирателей в выборах, введение новых форм отчетности с указанием точного характера проблем, установлен порядок учета и ответственность за нарушение прав избирателя;

- опубликование и вывешивание на участках списков избирателей, принявших участие в голосовании - в целях повышения прозрачности выборов;

- регламентацию порядка сбора и проверки подписей граждан в поддержку кандидата на выборах – принимая во внимание большое количество судебных споров вследствие нерегламентированности данных процедур на прошлых президентских выборах;

- незамедлительную отправку скан-версии протокола об итогах голосования и отчета о количестве идентифицированных граждан с каждого участка на центральный сервер и их отображение на сайте, для повышения прозрачности подведения итогов голосования;

- введение вознаграждения для членов территориальных и участковых избирательных комиссий - для обеспечения устойчивости составов избирательных комиссий и с учетом технологичности новой избирательной модели, а также в качестве антикоррупционной меры;

- повышение ответственности членов избирательных комиссий за действия/бездействие в процессе выборов, и др.;

- регламентацию порядка рассмотрения жалоб и заявлений граждан по вопросам нарушений избирательного законодательства.

При этом, были приняты практические меры по внедрению прозрачного и доступного механизма подачи жалоб (в том числе и путем

направления жалоб на сайт), мониторинга и разрешения избирательных споров, при котором на сайте ЦИК КР был создан специальный электронный Реестр жалоб и заявлений, в котором можно ознакомиться с поданными в ЦИК КР, ТИК, УИК жалобами и заявлениями, принятыми по ним решениями и судебными актами.

Кроме этого, для реализации указанных норм законодательства ПКР, ЦИК КР, местными органами была проведена большая совместная практическая работа по уточнению адресного регистра, расширению условий для сдачи гражданами биометрических данных, включая дополнительные механизмы в виде льготной постановки на консульский учет кыргызских граждан за рубежом, мобильных форм сбора данных и др. Запуск в мае 2017 года со стороны ГРС при ПКР процесса выдачи биометрических паспортов гражданина КР, проведенные ЦИК КР специальные информационно-разъяснительные меры для отдельных категорий граждан также способствовали увеличению числа граждан, включенных в списки избирателей.

## **Основные достижения в избирательной системе Кыргызской Республики**

Внедрение в избирательный процесс новых технологий – системы идентификации избирателей по биометрическим данным и *автоматически считывающих урн* (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, вследствие которых выборы в республике становились фактором обострения общественно-политической ситуации в стране вплоть до революционных событий.

Благодаря использованию новой избирательной модели, предварительные результаты выборов стали известны с вероятностью в 95% в течение двух часов после окончания голосования, что способствовало мирному проведению выборов.

**Доверие** граждан к результатам выборов, являвшееся главной целью реформы, возросло, что отражается в результатах общенациональных опросов в 2015 и 2017 годах и практическим отсутствием жалоб **на итоги голосования.**

Основными достижениями проведенной реформы избирательной системы стали **достоверность, прозрачность, повышение конкурентности выборов, повышение уровня инклюзивности выборов, улучшение правовых и практических условий для свободного волеизъявления граждан:**

- реализация принципа «один избиратель – один голос», исключила возможности фальсификаций числа участвовавших в голосовании («карусели» ввиду прозрачной процедуры формирования списка избирателей и биометрической идентификации избирателей невозможны, массовые вбросы бюллетеней не могут быть скрыты),
- достоверность и полная прозрачность подсчета итогов голосования стала реальностью благодаря расширению инструментов внешнего контроля и анализа действий УИК по подсчету голосов: возможность сопоставления итогов АСУ, ручного подсчета, введение функции направления на сайт графических копий протоколов ручного подсчета и копий отчетов ГРС при ПКР об идентификации избирателей с каждого участка сразу по завершении ручного подсчета делают невозможной фальсификацию итогов голосования,
- мгновенная бесконтактная отправка результатов с АСУ на участках на сервер ЦИК КР и автоматический свод на сервере итогов ручного подсчета голосования с участков, создание условий для эффективного гражданского контроля (через оперативную публикацию итогов голосования и обеспечение всех наблюдателей в УИК и ТИК копиями отчетов ГРС при ПКР об идентификации, итогов АСУ и копиями протоколов УИК и ТИК об итогах голосования) исключают возможность фальсификаций и неправомерного изменения итогов голосования в пользу заинтересованных лиц, чем ранее злоупотребляли власть и избирательные комиссии всех уровней, т.е. исключает коррупцию со стороны организаторов выборов;
- достигнутая достоверность и прозрачность участия в голосовании и итогов голосования вкупе с эффективными мерами по соблюдению тайны голосования, улучшили условия для свободного волеизъявления граждан и стали основой для поступательного повышения конкурентности выборов в ходе выборов в 2015-2017 годах.
- принятые ПКР и ЦИК КР последовательные меры по формированию ЕГРН, уточнению адресного регистра и прозрачному открытому функционированию портала избирателей повысили инклюзивность списка избирателей: число включенных в списки избирателей и принявших участие в голосовании за период осуществления реформы значительно возросло.

Прошедшие в 2015-2017 гг. выборы в местные кеңеші, ЖК КР, выборы Президента КР и проведение референдума были признаны прозрачными и конкурентными, соответствующими в целом демократическим

избирательным стандартам, что было отмечено международными партнерами и миссиями международных наблюдателей - ПРООН, СНГ, ЕС, ОБСЕ, ШОС, МФИС и др.

## **Текущие недостатки в выборном законодательстве и процессе Кыргызской Республики**

Несмотря на имеющиеся достижения, в настоящее время существует ряд проблем, которые необходимо решить в рамках поставленных целей и задач по совершенствованию избирательного законодательства.

Особая необходимость назрела в комплексных мерах по повышению политической культуры участников избирательного процесса, как через нормативную регламентацию комплекса правоотношений, так и через *гражданское образование*.

Проблемным моментом является низкий уровень участия граждан КР, *временно пребывающих или проживающих за рубежом*, в голосовании. Вопросы полноты участия отдельных категорий граждан (*военнослужащие, лица, содержащиеся в местах лишения свободы до приговора суда, избиратели, находящиеся в больницах, санаториях и пр.*) также требуют принятия более эффективных мер.

Наблюдается недостаточное участие женщин, этнических меньшинств, ЛОВЗ в качестве кандидатов на выборах, а для последней категории граждан еще существуют и трудности участия в ходе голосования. Требуется завершения работа по обеспечению доступности избирательных участков и оснащения их пандусами и другими специальными средствами для ЛОВЗ. Законодательством КР установлены нормы по представительству женщин, национальных меньшинств, а также молодежи и ЛОВЗ при избрании депутатов ЖК КР, депутатов местных кенешей. Но на практике данные нормы не сохраняются после избрания и при регистрации депутатов, а также в процессе досрочного выбывания и замещения вакантного мандата в силу наличия разнообразных механизмов регулирования списков кандидатов со стороны политических партий и самих кандидатов.

Вызывает сожаление такой факт, как доступ к избирательному процессу исходя из финансового и социального статуса кандидатов. Большая разница в финансовых ресурсах кандидатов создает значительное неравенство участников выборного процесса. При этом одной из наиболее проблем является *проблема формирования списка кандидатов* от политических партий в зависимости от личных предпочтений лидера партии и финансового состояния кандидатов.

**Отсутствие действенных механизмов борьбы с ложными сообщениями** в предвыборный агитационный период дает возможность кандидатам и политическим партиям применять неправовые инструменты «черного PR», что сказывается на волеизъявлении избирателей. Это напрямую связано с недостаточной регламентированностью вопросов агитационной деятельности политических партий и кандидатов в СМИ, нерешенностью вопросов ответственности СМИ за распространение непроверенных, ложных и недостоверных сообщений, отсутствием четкого разделения понятий «информационный» и «агитационный» материал, а также низкой правовой культурой отдельных кандидатов и политических партий.

С этим связано также и то, что содержание программных заявлений кандидатов не является основой для выбора избирателями ввиду отсутствия серьезной программной конкуренции между кандидатами, политическими партиями и недостаточной информированности избирателей о программах для определения своего выбора. При определении выбора граждан наблюдается влияние региональных и клановых интересов на волеизъявление избирателей.

Действующий Закон Кыргызской Республики «О политических партиях» не создает условий для формирования и функционирования жизнеспособных и конкурентных политических партий парламентского типа, которые являются институтом формирования парламента.

**Непрозрачность финансирования (источников происхождения денежных средств)** политических партий и кандидатов, и процесса принятия внутрипартийных решений (по вопросам участия в выборах) создает предпосылки для чрезмерного влияния финансового ресурса на избирательный процесс и искажение волеизъявления избирателей.

Наблюдается недостаточная дифференциация требований к кандидатам в депутаты всех кенешей и глав ОМСУ. Возросло число обращений избирателей по вопросам, связанным с несовершенством механизмов **ответственности и подотчетности депутатов перед избирателями.**

Одной из проблем является **подкуп избирателей**, который массово расширился недавно, во многом, благодаря уменьшению возможностей фальсификации выборов на основных этапах выборного процесса и невозможности влияния на выбор граждан через организаторов выборов. Прошедшие выборы показали несовершенство законодательной базы, которая не предотвращает данного явления, более того не создает реальных механизмов по привлечению к ответственности виновных лиц. Это явление является результатом как способа работы кандидатов по

привлечению голосов избирателей, так и результатом *низкой правовой культуры* граждан.

*Неправомерное использование государственных ресурсов* некоторыми участниками выборного процесса *и отсутствие эффективных механизмов привлечения к ответственности за это нарушение* также является одной из недостаточно четко прописанных в законах проблем.

Вопросами, требующими решения, является проведение «внеплановых» повторяющихся досрочных выборов в местные кенешы, *недостаточный срок полномочий* членов территориальных и участковых избирательных комиссий и другие вопросы оптимизации организации выборов.

Взаимодействие между государственными органами по вопросам обеспечения избирательных прав граждан, подготовки и проведения выборов также должно быть улучшено.

Существуют определенные проблемы, связанные с внесением изменений в избирательное законодательство КР, когда наблюдается *несогласованность, поспешность* или явный *лоббизм* при внесении изменений в законодательство в угоду узкополитическим интересам, а также внесение изменений и дополнений в нормативные правовые акты накануне выборов, что осложняет выборный процесс как для ИК, так и для иных участников избирательного процесса.

Круг других проблем и недостатков в избирательном праве и процессе подробнее изложен по итогам анализа и общественных обсуждений в прилагаемом **SWOT-анализе** текущего положения дел в избирательной системе Кыргызской Республике (слабые стороны).

## SWOT-анализ - текущее положение дел в избирательной системе Кыргызской Республики

| <b>СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ</b>   | <b>СЛАБЫЕ СТОРОНЫ</b>   | <b>КЛАСТЕРИЗАЦИЯ ПРОБЛЕМ</b>              |
|--|---|---|
| <p><b>Законодательство о выборах</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Соответствие законодательства международным избирательным стандартам (ООН, СНГ, ОБСЕ);</li> <li>2. Существующие ограничения активных и пассивных избирательных прав в определенной мере соответствуют международным принципам и путям их реализации;</li> <li>3. Приведение в соответствие нормативной правовой базы ЦИК КР в соответствии с законодательством КР;</li> <li>4. Регламентирование через НПА работы системы информационной безопасности;</li> <li>5. Меры на законодательном уровне, направленные на представленность в кенешах женщин, ЛОВЗ, национальных меньшинств;</li> </ol> | <p style="text-align: center;"><b>Избирательные права</b></p> <p><b>Активное право</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Проблемы, связанные со списками избирателей: передача от ГРС при ПКР к ЦИККР, необходимость увеличения периода уточнения списков избирателей, отсутствие юридической ответственности за предоставление заявителями недостоверной информации, связанной с включением в списки избирателей;</li> <li>2. Неполнота списков избирателей. Не все потенциальные избиратели прошли регистрацию на основе биометрических данных в ЕГРН;</li> <li>3. Отсутствие учёта избирателей – ЛОВЗ, необходимость дальнейших мер по обеспечению доступности избирательных участков, информационно-агитационных материалов для ЛОВЗ;</li> <li>4. Проблемы, связанные с голосованием отдельных категорий граждан</li> </ol> | <p><i>Избирательные права граждан</i></p> |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>6. Выборы в городские кенешы по пропорциональной системе;</p> <p>7. Доступный механизм создания и регистрации ПП;</p> <p>8. Отсутствие искусственных и формальных барьеров для функционирования ПП;</p> <p>9. Наличие НПА, устанавливающих обязательные требования по доступу ЛОВЗ на избирательные участки.</p>  | <p>(военнослужащие, избиратели, находящиеся стационарных лечебно-профилактических учреждениях, лица, содержащиеся в местах лишения свободы, в отношении которых нет приговора суда);</p> <p>5. Недостаточная урегулированность НПА вопросов голосования вне помещения для голосования;</p> <p>6. Низкий уровень участия граждан в голосовании за рубежом.</p>  |  |
| <p><b>Избирательная модель</b></p> <p>10. Использование новой избирательной модели с использованием технологий биометрической идентификации избирателей и автоматического подсчета голосов в процесс проведения выборов и референдума в 2015-2017 годах;</p> <p>11. Высокая оценка новой избирательной модели гражданами, международными и национальными наблюдателями;</p> <p>12. Постепенное укрепление доверия избирателей и участников</p> | <p><b>Пассивное право</b></p> <p>7. Неустойчивость списков кандидатов от партий до и после дня голосования, вымывание из списка женщин, молодежи, этнических меньшинств и ЛОВЗ;</p> <p>8. Формирование списка кандидатов от политических партий в зависимости от предпочтений лидера партий и финансового состояния кандидатов;</p> <p>9. Отсутствие механизма гарантированного гендерного представительства в айылных кенешах. Устойчивое снижение представленности женщин в айылных кенешах;</p> |  |

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p>избирательного процесса к выборным процессам в стране;</p> <p>13. Меры по достижению прозрачности избирательного процесса (открытость списка избирателей, доступный и прозрачный механизм подачи жалоб, мониторинга и разрешения избирательных споров, прозрачность подсчета голосов, подведения итогов голосования, онлайн опубликование итогов голосования по каждому участку, скан-версии протоколов об итогах голосования на сайте);</p> <p>14. Наличие на избирательных участках специального инвентаря для ЛОВЗ (увеличительные лупы, шрифты Брайля);</p> <p>15. Безопасность ПО и ИТ;</p> <p>16. Достаточная конкурентность выборов.</p> <p><b>Взаимодействие участников избирательного процесса</b></p> <p>17. Вовлечение всех участников избирательного процесса в процесс</p> | <p>10. Неурегулированность в НПА статуса «кандидат» и «зарегистрированный кандидат». Пробел в законодательстве относительно момента прекращения статуса кандидата и возникновения статуса кандидата в случае образования вакантного места;</p> <p>11. Отсутствие дифференциации требований к кандидатам по судимости в зависимости от вида и тяжести совершенного преступления;</p> <p>12. Недостаточная дифференциация требований к кандидатам в депутаты всех уровней, глав ОМСУ (стаж, образование и др.);</p> <p>13. Отсутствие требований к кандидатам о декларировании своих доходов и имущества;</p> <p>14. Отсутствие требований об избирательном залоге на выборах в местные органы власти;</p> <p>15. Запрет на выдвижение кандидатами в депутаты местных органов власти руководителей государственного или муниципального предприятия, государственного или муниципального учреждения образования и здравоохранения, оказывающих услуги населению соответствующего административного</p> |  |
|--|---|--|

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p>реформ;</p> <p>18. Готовность органов государственной власти, местного самоуправления к дальнейшим мерам по усовершенствованию избирательного законодательства;</p> <p>19. Конструктивный опыт и плодотворное сотрудничество Рабочей группы с ЖК КР в принятии законопроектов, направленных на совершенствование избирательного законодательства;</p> <p>20. Тесное взаимодействие системы ИК с государственными органами, МСУ, путем введения анкетной отчетности о проделанной работе по содействию в подготовке и организации выборов;</p> <p>21. Запуск новых подходов в управлении человеческими ресурсами при формировании и обучении избирательных комиссий всех уровней (частично решена проблема текучести кадров и идет работа по повышению уровня образованности членов ИК и повышению их потенциала);</p> | <p>аймак или города за счет средств республиканского и местного бюджетов, руководителей социальных учреждений (директора школ, главные врачи и др.);</p> <p>16. Недостаточная урегулированность нормативными актами вопросов, связанных с регистрацией кандидатов, основаниями отмены и отказа в регистрации (подписные листы, избирательный залог, сроки избирательных действий);</p> <p>17. Влияние финансовых ресурсов кандидатов на волеизъявление избирателей (отсутствие предельных сумм расходов из избирательного фонда кандидатов на должность Президента КР, а также чрезмерно высокая предельная сумма расходов в ходе выборов депутатов ЖК КР;</p> <p>18. Отсутствие эффективных санкций за нарушение порядка финансирования избирательной кампании</p> |  |
|  | <p><b>Механизмы открытых и прозрачных выборов. Информирование избирателей и проведение предвыборной агитации</b></p> <p>19. Широкий доступ избирателей к предвыборным программам кандидатов и</p>   |  |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p>22. Внедрение системы вознаграждений членам избирательных комиссий;</p> <p>23. Установление прямой связи ЦИК КР с ИК всех уровней;</p> <p>24. Международное сотрудничество и координация с партнерами;</p> <p>25. Активизация и взаимодействие местных кенешей;</p> <p>26. Прозрачность работы ряда местных кенешей (БГК, ОГК);</p> <p>27. Наличие ряда норм, предусматривающих ответственность ИК за ряд нарушений;</p> <p>28. Улучшение практики применения норм о привлечении к ответственности (подкуп, вброс бюллетеней);</p> <p>29. Наличие устойчивых политических партий (ПП)</p> | <p>политических партий;</p> <p>20. Недостаточная урегулированность НПА вопросов агитационной деятельности, в том числе в СМИ;</p> <p>21. Отсутствие четкого разделения понятий «информирование» и «информационный» материал;</p> <p>22. Нерешенность вопросов ответственности за распространение недостоверной информации (недобросовестную конкуренцию);</p> <p>23. Отсутствие дифференциации нарушений и видов ответственности СМИ, интернет-изданий;</p> <p>24. Недостаточность или несовершенство форм агитации, направленных на полное предоставление информации о кандидатах, политических партиях их программных целях, что приводит к препятствиям в формировании свободного, осознанного волеизъявления (мало дебатов, совместных встреч кандидатов с избирателями, доступ к программам кандидатов и политических партий и др.);</p> | <p><b>Правовые отношения участников избирательного процесса</b></p> |
|--|---|---|

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>25.Отсутствие дифференциации нарушений и видов ответственности СМИ, интернет-изданий;</p> <p>26.Чрезмерное влияние финансовых ресурсов на волеизъявление избирателей;</p> <p>27.Недостаточная информированность избирателей в межвыборный период о методах включения их в списки избирателей, прохождения ими биометрической идентификации, проводимой работе по защите персональных данных, используемых системах и др.</p> <p><b>Правовая культура</b></p> <p>28.Недостаточный уровень информированности и правовой культуры граждан КР об их избирательных правах, знания избирательного законодательства участниками процесса;</p> <p>29.Отсутствие образовательных программ по избирательным процессам, в том числе по подкупу, спискам избирателей, процессах голосования, о необходимости сделать осознанный выбор;</p> <p>30.Влияние региональных и клановых</p> |  |
|--|---|--|

|  |  |                                   |
|--|--|-----------------------------------|
|  | <p>интересов на волеизъявление избирателей;</p> <p>31. Проблемы внесения изменений в законодательство (несогласованность, внесение изменений накануне выборов, лоббизм при внесении изменений в законодательство)</p>  |                                   |
|  | <p><b>Политические партии</b></p> <p>32. Действующий Закон КР «О политических партиях» не создает условий для формирования и функционирования жизнеспособных и конкурентных политических партий парламентского типа;</p> <p>33. Малое число граждан (10 граждан) в соответствии с действующим Законом КР «О политических партиях», по инициативе которых создаются ПП, приводит к созданию большого количества ПП (227 ПП), не осуществляющих деятельность, направленную на достижение цели ПП, и не участвующих в выборах различного уровня;</p> <p>34. Закрытость информации о деятельности ПП, отсутствие отчетности ПП перед общественностью, включая непрозрачность финансирования (источники происхождения</p> | <p><b>Политические партии</b></p> |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | <p>денежных средств и расходования) политических партий и кандидатов, в том числе в ходе выборов;</p> <p>35.Слабая развитость партий как институтов выражения интересов отдельных групп граждан;</p> <p>36.Отсутствие четких идеологических платформ;</p> <p>37.Отсутствие законодательных механизмов по партийному строительству и внутрипартийным процедурам;</p> <p>38.Слабая партийная работа в регионах (в ходе выборов депутатов местных кенешей, а также в межвыборный период);</p> <p>39.Слабая связь между партиями и избирателями;</p> <p>40.Объединение членов партии не на основе идеологии, а на основе одной личности/лидера (создание ПП «Партии одного человека»), зависимость лидера ПП и самой ПП от состоятельных членов ПП;</p> <p>41.Внутрипартийная коррупция;</p> <p>42.Отсутствие требований об обязательности</p> |  |
|--|--|--|

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>опубликования отчетов о результатах проверки финансовой деятельности политических партий в выборный период;</p> <p>43. Необходимость мер по поддержке ПП и стимулированию партийного строительства.</p>   |   |
|  | <p><b>Ответственность за нарушения избирательного законодательства</b></p> <p>44. Несовершенный механизм предупреждения, пресечения нарушений избирательного законодательства и привлечения к ответственности (борьба с подкупом, административный ресурс);</p> <p>45. Отсутствие четкого определения понятий «административный ресурс», «подкуп» в НПА;</p> <p>46. Неурегулированность вопросов ответственности кандидатов за сокрытие сведений о наличии гражданства другого государства, судимости,</p> <p>47. Отсутствие в законодательстве уголовной, административной ответственности за ряд нарушений, встречающихся на практике в ходе проведения выборов, организации</p> | <p><b>Ответственность субъектов избирательного процесса</b></p> |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>референдума;</p> <p>48. Привлечение к ответственности виновных лиц за нарушение тайны голосования;</p> <p>49. Отсутствие ответственности за ложные сведения (заявления), связанные со списком избирателей, с участием в голосовании;</p> <p>50. Отсутствие ответственности за преднамеренные попытки (программные и физические) нарушения работы или фальсификации данных электронных систем и оборудования;</p> <p>51. Отсутствие механизма ответственности депутатов за отсутствие на сессиях местных кеңешей без уважительных причин;</p> <p>52. Отсутствие четких сроков подачи заявлений (жалоб), обжалования принятых решений, а также начала их исчисления;</p> <p>53. Отсутствие у общественных наблюдателей права свободного перемещения, несовершенная процедура их аккредитации;</p> <p>54. Отсутствие законодательного закрепления механизмов взаимодействия ИК с правоохранительными органами и судами по разрешению избирательных споров и</p> |  |
|--|---|--|

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>пресечению нарушений избирательных прав граждан, избирательного законодательства.</p>   |   |
|  | <p><b>Организация выборов. Потенциал и эффективность ИК</b></p> <p>55. Отсутствие законодательного закрепления принципа беспристрастности как одного из принципов деятельности избирательных комиссий;</p> <p>56. Несовершенный механизм защиты прав членов ИК; Недостаточный срок полномочий членов территориальных и участковых избирательных комиссий;</p> <p>57. Недостаток финансовых средств на техническое оснащение ИК. Недостаточное соответствие ИТ инфраструктуры ИК на местах современным требованиям (отсутствие оргтехники таких как планшеты, ксероксы, МФУ на каждом участке);</p> <p>58. Отсутствие законодательного запрета на внесение изменений в избирательное законодательство накануне предстоящих выборов;</p> | <p><b>Вопросы организации и безопасности проведения выборов</b></p> |

|  | <p>59. Множественность внеплановых (досрочных) выборов депутатов местных кеңешей и глав ОМСУ, в связи с этим распыление ресурсов (финансовых, людских и организационных);</p> <p>60. Несовершенство механизма взаимодействия между органами государственной власти, ОМСУ и ЦИККР в ходе организации и проведения выборов</p> <p>61. Недостаточность мер по безопасности (информационная, кибер) и др.</p> <p>62. Недостаточный уровень доверия населения к выборам и процедурам</p> |  |
|--|---|--|
| <b>ВОЗМОЖНОСТИ</b>   | <b>РИСКИ/УГРОЗЫ</b>   |  |
| <p>1. Дальнейшее улучшение избирательного законодательства в КР;</p> <p>2. Принятие мер по обеспечению условий для реализации избирательных прав ЛОВЗ;</p> <p>3. Использование современных ИКТ. Интеграция с системой электронного управления «Таза Коом» в целях улучшения качества списков избирателей, процесса идентификации избирателей. Укрепление</p> | <p>1. Подкуп голосов избирателей;</p> <p>2. Использование административного ресурса;</p> <p>3. Информационная безопасность:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Атака хакеров на сайт;</li> <li>▪ Взлом ИИС (информационно-избирательной системы);</li> </ul>  |  |

|   |   |
|---|---|
| <p>механизмов кибербезопасности;</p> <p>4. Введение новых стандартов обучения по избирательному праву и сертификация членов избирательных комиссий от ЦИК КР. Применение инноваций в области методов и техник обучения;</p> <p>5. Использование зарубежного опыта по эффективному использованию финансовых средств с целью последовательного снижения стоимости проведения выборов на душу населения;</p> <p>6. Налаживание эффективного взаимодействия избирательных комиссий с органами МСУ при организации выборов;</p> <p>7. Оптимизация работы аппарата ЦИК КР посредством сертификации по системе управления качеством ISO-9000;</p> <p>8. Приведение в соответствие норм нового УК КР, Кодекса о проступках и о нарушениях;</p> <p>9. Наличие временного ресурса для анализа НПА</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Выход из строя сервера;</li> <li>▪ Утечка информации из ЦИК КР (коды доступа).</li> </ul> <p>4. Распространение ложной информации (внутри страны и из вне) о порядке функционирования выборной системы и работы ЦИККР;</p> <p>5. Непрозрачность финансирования (источников поступления денежных средств) политических партий и кандидатов в ходе выборов;</p> <p>6. Влияние региональных и клановых интересов на волеизъявления избирателей;</p> <p>7. Угроза скрытого вмешательства в выборный процесс (со стороны зарубежных стран и определенных заинтересованных сторон);</p> <p>8. Игнорирование процесса выборов подавляющим большинством избирателей;</p> <p>9. Возможности саботажа работы ИК в выборный период со стороны ангажированных членов ИК;</p> <p>10. Форс-мажорные обстоятельства (природные катаклизмы, землетрясения, наводнения, пожары)</p> |
|---|---|

## Стратегическая платформа

### Ценности

В Конституции Кыргызской Республики заложена приверженность базовым международным стандартам и принципам избирательного права.

Так, Конституция КР устанавливает:

1. Народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти.

2. Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов Кыргызской Республики.

Далее Конституцией определено, что выборы являются **свободными** и проводятся на основе **всеобщего, равного, прямого** избирательного права **при тайном голосовании**.

Целью настоящей Стратегии является полнота реализации заложенных в Конституции КР базовых международных принципов избирательного права через совершенствование правовых норм и механизмов избирательного законодательства, а также принятие практических мер по их осуществлению.

Процесс совершенствования избирательного законодательства будет основываться на следующие ценности:

| Ценности                                   | Определения  |
|--|--|
| <b>Законность и<br/>Беспристрастность:</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>– Соблюдение законодательства и исключение вероятности влияния личных интересов, а также создание равных условий всем участникам избирательного процесса.</li><li>– Решения принимаются лицами при отсутствии у них приверженности к одному из возможных вариантов или к одной из заинтересованных в решении спора сторон.</li></ul> |
| <b>Честность и<br/>Доверие:</b>            | <ul style="list-style-type: none"><li>– Все участники избирательного процесса честны перед народом, друг другом, гражданским обществом и партнерами.</li><li>– Избирательная система и избирательные комиссии пользуются доверием и уважением среди бенефициаров услуг и гражданского общества.</li></ul>  |
| <b>Открытость и<br/>прозрачность</b>       | <ul style="list-style-type: none"><li>– Информация о деятельности избирательных комиссий, государственных органов и органов МСУ, других организаций, вовлеченных в избирательный процесс открыта для общественности.</li></ul>   |

|  |  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Граждане имеют доступ к информации об избирательном процессе и процедурах, своих избирательных правах, возможность использования и контроля, а также механизмы обратной связи.</li> </ul>   |
| <b>Независимость и Компетентность:</b>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Принятие избирательными комиссиями решений независимо, без влияния или контроля со стороны государственных органов, политических партий или третьих организаций.</li> <li>– Наличие соответствующих знаний и опыта, необходимых для эффективной деятельности избирательных комиссий.</li> </ul>   |
| <b>Инклюзивность (вовлеченность)</b>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Обеспечение всем участникам избирательного процесса равного беспрепятственного доступа к реализации своих избирательных прав.</li> <li>– Способность избирательной системы в целом на создание максимальных условий для доступа всех граждан к голосованию, свободному волеизъявлению.</li> </ul> |
| <b>Отзывчивость к потребностям участников избирательного процесса:</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Учет потребностей и конструктивных предложений всех участников избирательного процесса.</li> </ul>  |
| <b>Инновации:</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Совершенствование в применении современных методов и технологий для организации и модернизации избирательного процесса.</li> </ul>  |

## Миссия

Обеспечение равного и беспрепятственного доступа граждан КР к реализации своих конституционных прав избирать и быть избранными, а также создание условий гражданам для свободного и осознанного волеизъявления.

## Видение

Прозрачная и независимая избирательная система, создающая условия для открытых и честных выборных процессов и обеспечивающая равные возможности в реализации активного и пассивного избирательного права граждан КР. Государство уважает права своих граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через своих представителей и работает над созданием условий для его реализации. Доверие к выборам является основой доверия граждан к выборным институтам и должностным лицам.

## Стратегические цели и задачи

### *Выработка стратегических целей на основе кластеризации проблем согласно SWOT-анализа*

| Стратегические цели   | Задачи   |
|---|--|
| Стратегическая цель № 1<br>«Повышение инклюзивности выборного процесса путем улучшения условий для полной реализации активного и пассивного избирательного права граждан, в том числе женщин, молодежи, этнических меньшинств, ЛОВЗ, граждан КР, временно пребывающих или проживающих за рубежом, и иных отдельных категорий граждан» | <i>1.1. Усовершенствовать условия реализации активного избирательного права граждан КР</i><br><i>1.2. Совершенствование реализации пассивного избирательного права граждан КР</i><br><i>1.3. Повышение качества избираемых органов</i>   |
| Стратегическая цель № 2<br>«Дальнейшее совершенствование механизмов открытых и конкурентных выборов. Повышение уровня правовой культуры и информированности участников избирательного процесса»   | <i>2.1. Усовершенствовать механизмы открытых и конкурентных выборов. Улучшить гарантии предоставления равных прав по освещению в СМИ избирательных кампаний кандидатов и политических партий</i><br><i>2.2. Усовершенствовать нормы об ответственности кандидатов и СМИ за распространение недостоверной информации (недобросовестную конкуренцию) как фактор влияния на свободу волеизъявления граждан</i><br><i>2.3. Повышение уровня правовой культуры и информированности участников избирательного процесса</i> |
| Стратегическая цель № 3<br>«Развитие политических партий парламентского типа как институтов выражения и   | <i>3.1. Создание правовых условий для развития политических партий</i><br><i>3.2. Обеспечение прозрачности деятельности политических партий</i>  |

|   |  |
|---|--|
| <p>политической реализации интересов граждан и институтов формирования представительных органов власти»</p>   |  |
| <p>Стратегическая цель № 4<br/>«Повышение эффективности механизмов предупреждения, пресечения нарушений избирательного законодательства. Улучшение защиты избирательных прав граждан»</p>   | <p><i>4.1. Повышение эффективности борьбы с подкупом и административным ресурсом как основными факторами влияния на волеизъявление избирателей</i><br/><i>4.2. Введение эффективных санкций за иные нарушения в ходе выборов, определение в законодательстве (новых) составов нарушений, встречающихся на практике</i><br/><i>4.3. Совершенствование порядка рассмотрения жалоб на нарушения в ходе выборов, порядка разрешения избирательных споров</i></p> |
| <p>Стратегическая цель № 5<br/>«Улучшение организации выборов. Повышение потенциала и эффективности работы ИК, улучшение взаимодействия государственных органов и органов МСУ с избирательными комиссиями в ходе подготовки и проведения выборов»</p> | <p><i>5.1. Стабильность и унификация законодательства, регулирующего выборный процесс</i><br/><i>5.2. Повышение потенциала избирательных комиссий, улучшение технологического обеспечения выборов</i><br/><i>5.3. Улучшение взаимодействия государственных органов и органов МСУ, избирательных комиссий в ходе подготовки и проведения выборов, обеспечение безопасности выборов</i></p>  |

## Построение задач и выработка мероприятий

### Стратегическая цель №1.

**«Повышение инклюзивности выборного процесса путем улучшения условий для полной реализации активного и пассивного избирательного права граждан, в том числе женщин, молодежи, этнических меньшинств, ЛОВЗ, граждан КР, временно пребывающих или проживающих за рубежом, и иных отдельных категорий граждан»**

#### **Задача 1.1. Усовершенствовать условия реализации активного избирательного права граждан КР**

Источником формирования списка избирателей является ЕГРН, который автоматически выделяет лиц, достигших совершеннолетия и старше, сдавших биометрические данные, с передачей списка в ЦИК КР и на совместный информационный портал ЦИК КР и ГРС при ПКР «Тизме». Портал функционирует в режиме регулярной актуализации, на нем размещены данные об избирателях в разрезе участков, городов, районов и республики в целом, а также статистика для анализа данных, услуга обратной связи и отражение истории перемещений.

По состоянию на 15 октября 2017 года биометрическую регистрацию прошли **3 137 595** граждан, из них 3 025 770 включены в списки избирателей на выборы Президента Кыргызской Республики (остальные 111 825 человек (3,56%), не достигли 18-летнего возраста). Динамика увеличения включенных в список избирателей такова:

- в 2015 (парламентские выборы) - 2 761 297 избирателей, - 2 851 952 избирателя,
- в 2016 (референдум) - 3 025 770 избирателей.
- в 2017 (президентские выборы)

Увеличение количества избирателей, включенных в списки для участия в выборах Президента КР 2017 года, по сравнению со списком, сформированным на выборы депутатов ЖК КР 2015 года, составило 264 473 человек или 10% роста. При этом благодаря принятым Правительством и ЦИК КР мерам, только **за период с января по октябрь 2017 года количество избирателей возросло на 173 818 граждан.**

При этом, 15 октября 2017 года явка избирателей на президентские выборы составила 1 704 614 граждан Кыргызстана или 56,34% от общего

числа 3 025 770 включенных в списки избирателей граждан (без учета аннулированных участков)<sup>3</sup>.

4 октября 2015 года явка избирателей на парламентские выборы составила 1 589 479 граждан или 57,56 % от общего числа включенных в списки избирателей граждан. Хотя явка избирателей в 2017 году в процентном отношении меньше чем в 2015 году, в суммарном выражении **в 2017 году в выборах приняло участие на 108 389 человека больше, чем в 2015 году.**

**Вместе с тем, на июнь 2018 года разница в количестве избирателей, включенных в списки (3 110 681), от количества граждан, имеющих действительные паспорта в возрасте 18 лет и старше (3 877 527), составляет 766 846 человека<sup>4</sup>.**

**Это делает необходимым принятие эффективных мер по улучшению инклюзивности (вовлеченности) граждан в выборный процесс. Анализ данных показал необходимость работы по вовлеченности отдельных категорий граждан в выборный процесс, а также необходимость улучшения общих условий и процедур доступа граждан к участию в голосовании, повышения доступности голосования для граждан с ограниченными возможностями здоровья.**

**В связи с этим необходимо:**

- передать функции по уточнению списка избирателей от ГРС при ПКР к ЦИК КР, по мере завершения формирования полной базы ЕГРН и полноценного функционирования межведомственной системы обмена данными «Тундук». Решить вопросы обеспечения идентификации и аутентификации граждан при подаче заявлений как основы расширения возможностей подачи заявлений граждан - не только в УИК, но и в другие пункты (информационные центры, Центры обслуживания населения). Увеличить сроки уточнения списков избирателей;

- ввести обязательную учетность отдельных категорий граждан через законодательное и нормативное правовое закрепление обязанности соответствующих госорганов предоставлять регулярно (не реже чем 2 раза

---

<sup>3</sup>Согласно постановления ЦИК КР от 25 октября 2017 года № 524 при формировании сводной таблицы и протокола «О результатах выборов Президента Кыргызской Республики» учтено исключение данных по 8 избирательным участкам, итоги голосования на которых признаны недействительными, в связи с чем согласно протоколу «1. Общее количество избирателей, внесенных в списки избирателей составило – 3 014 434 избирателей. 2. Число избирателей, принявших участие в голосовании на выборах Президента Кыргызской Республики 15 октября 2017 года - 1 697 868, что составляет 56,32 % от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей.

<sup>4</sup>Третий публичный аналитический отчет о деятельности, направленной на повышение инклюзивности граждан в избирательные процессы», опубликован на сайтах ЦИК, ГРС 15 февраля 2018 года. «<https://grs.gov.kg/kg/reports/>» и «<https://www.shailoo.gov.kg/ru/news/2080/>».

в год) информацию о количественных и качественных данных. Следует отметить, что в период подготовки президентских выборов данная практика была начата, были получены данные по ЛОВЗ, которые сгруппированы в т.н. карты потребностей по УИК, что позволило совместно с местными органами выработать хороший механизм улучшения вовлеченности ЛОВЗ в выборный процесс;

- обеспечить доступность избирательных участков (по результатам мониторинга избирательных участков, только **треть избирательных участков оборудованы пандусом**, из которых только **10%** соответствуют действующим СНиПам КР). При этом, ЦИК КР совместно с Правительством начал реализацию плана обеспечения доступности УИК, распределив задачи между соответствующими госорганами с учетом размещения УИК в зданиях образовательных, культурных и административных учреждений;

- расширить перечень уважительных причин и категорий граждан, имеющих право для голосования вне помещения (например, граждане, работающие вахтовым методом на горнорудных предприятиях);

- увеличить число избирательных участков для голосования за рубежом, расширить информационную кампанию, продолжать практику работы с объединениями граждан, временно пребывающих за рубежом.

## **Задача 1.2. Совершенствование реализации пассивного избирательного права граждан Кыргызской Республики**

Наблюдается недостаточное участие женщин, этнических меньшинств, ЛОВЗ в качестве кандидатов на выборах. Так, за последнее десятилетие доля женщин в местных кенешах сократилась с 24 % до 11 %. Всего 8 384 депутатов, из них мужчин-7456, женщин-928. Отсутствуют механизмы обеспечения их представленности в айылных кенешей.

Законодательная неурегулированность порядка замещения вакантного мандата приводит к нарушению требований по квоте к спискам кандидатов от партий до и после дня голосования, приводит к вымыванию из списка кандидатов женщин, молодежи, этнических меньшинств и ЛОВЗ и судебным тяжбам о правомерности исключения из списка кандидатов.

### **В связи с этим необходимо:**

- Внедрение механизмов обеспечения стабильности списка кандидатов в депутаты от политических партий на местных выборах.

- Внедрение механизма гарантированного минимального представительства женщин в составах айылных кенешей и установление порядка передачи мандата депутата городского кенеша, в случае досрочного прекращения полномочий депутата женского пола кандидатам женского пола, а также с учетом низкой активности самих женщин реализовать комплекс информационных и образовательных мероприятий для активизации участия женщин в выборах.

### **Задача 1.3. Повышение качества избираемых органов**

Доверие граждан к избираемым институтам напрямую зависит от качественного состава депутатов кенешей и соответствующих должностных лиц, от уровня их компетенции и ответственности. Анализ характера жалоб граждан в ходе выборов, а также итоги общественных обсуждений по совершенствованию избирательной системы, которые были проведены во всех регионах страны, указали на необходимость повышения требований к кандидатам на выборах всех уровней, ответственности и подотчетности политических партий и депутатов местных кенешей, установление ответственности за предоставление недостоверных сведений в целях регистрации и избрания. При этом, необходимо улучшать равные правовые условия для кандидатов на всех этапах избирательного процесса.

#### **В связи с этим необходимо:**

- устранить коллизии и пробелы законодательства, связанные с моментом и условиями возникновения статуса кандидата, сроков регистрации, отмены регистрации, сроков внесения избирательного залога, открытия избирательного фонда и др.;

- в целях создания равных правовых условий установить верхний порог количества представляемых в ЦИК КР подписей граждан в поддержку кандидата в Президенты КР (не более чем в 1,5 раза), а также улучшить порядок их проверки;

- ввести дифференциацию сроков ограничения пассивного права кандидатов всех уровней в зависимости от тяжести и характера ранее совершенного преступления;

- установить меры ответственности за сокрытие или предоставление кандидатом в целях избрания недостоверных сведений (о гражданстве, о судимости);

- установить обязательность публикации сведений о доходах кандидата и близких родственников в информации ЦИК КР для избирателей, ввести требование отсутствия зарубежных счетов и активов;

- в целях уменьшения влияния финансового фактора на волеизъявление граждан, восстановить **верхний предел расходов из избирательного фонда** для кандидатов в Президенты КР, рассмотреть уменьшение таких расходов на выборах депутатов ЖК КР и уточнить санкции за нарушения правил и порядка финансирования избирательной кампании;

- ввести **избирательный залог** для кандидатов в депутаты айылных кенешей.

## **Стратегическая цель № 2. «Дальнейшее совершенствование механизмов открытых и конкурентных выборов. Повышение уровня правовой культуры и информированности участников избирательного процесса»**

Избирательное законодательство Кыргызской Республики регулирует порядок информирования избирателей и проведения предвыборной агитации, в соответствии с которым определены субъекты, осуществляющие информирование избирателей и субъекты, осуществляющие предвыборную агитацию, а также установлено требование к содержанию информационных материалов и порядок проведения предвыборной агитации.

Основной задачей информирования избирателей и предвыборной агитации является формирование у избирателя свободного, осознанного выбора (волеизъявления). Недостаточное информирование избирателей в период избирательной кампании, несовершенство форм агитации, не способствующие получению гражданами информации о кандидатах, политических партиях и их программных целях, является препятствием для формирования у избирателя осознанного выбора и не способствует улучшению здоровой политической конкуренции.

Для достижения цели по дальнейшему совершенствованию механизмов открытых и конкурентных выборов и повышения уровня правовой культуры и информированности участников избирательного процесса необходимо решение следующих задач.

### **Задача 2.1. Усовершенствование механизмов открытых и конкурентных выборов. Улучшение гарантии предоставления равных прав по освещению в СМИ избирательных кампаний кандидатов и политических партий.**

В рамках реализации задачи, необходимо предусмотреть в избирательном законодательстве КР:

- установление четкого разграничения целей и содержания процессов информирования избирателей и предвыборной агитации. Отсутствие в выборном законодательстве КР четкого определения информирования избирателей приводит к возникновению избирательных споров, когда действия по информированию избирателей приравниваются к деятельности по осуществлению предвыборной агитации и наоборот;

- увеличение бесплатного эфирного времени, печатной и электронной площади в государственных средствах массовой информации и интернет-изданиях, для организации дебатов между кандидатами (политическими партиями), а также установление требования об опубликовании предвыборных программ кандидатов, политических партий на сайте ЦИК КР и (или) информационных материалах для избирательных участков.

**Задача 2.2. Усовершенствование нормы об ответственности кандидатов и СМИ за распространение недостоверной информации (недобросовестную конкуренцию) как фактор влияния на свободу волеизъявления граждан;**

В рамках реализации задачи, необходимо предусмотреть в избирательном законодательстве КР:

- установление обязательного претензионного и досудебного порядка урегулирования споров, возникающих в связи с распространением сведений, ущемляющих честь, достоинство или деловую репутацию кандидата и/или деловую репутацию политической партии, а также обязанности СМИ, интернет-изданий по требованию кандидата, политической партий предоставить право **бесплатно** опубликовать ответ на публикацию, порочащую честь, достоинство и деловую репутацию кандидата, деловую репутацию политической партии, с установлением для СМИ, интернет-изданий сроков опубликования;

- распространение в период избирательной кампании недостоверной информации о кандидатах, политических партиях явилось одним из способов недобросовестной конкуренции между кандидатами, политическими партиями, существенно влиявшим на волеизъявление граждан;

- введение дифференциации составов и санкций за нарушения правил проведения предвыборной агитации со стороны кандидатов, политических партий, СМИ и интернет-изданий (избирательная ответственность - предупреждение, лишение аккредитации и пр.);

- введение административной ответственности и дифференциации видов нарушений правил проведения предвыборной агитации со стороны участников избирательного процесса и их ответственности

(распространение недостоверных сведений, непредставление правабесплатной публикации ответа или разъяснения и др.).

Несмотря на наличие правовой основы о свободе СМИ, медийное пространство в КР неоднократно подвергалось давлению посредством жалоб граждан, должностных лиц, кандидатов, политических партий с требованием отмены их аккредитации, что, в свою очередь, поднимает самоцензуру в СМИ и, соответственно, понижает рейтинг свободы слова в стране.

Во время избирательной кампании субъектами избирательного процесса допускаются нарушения порядка проведения предвыборной агитации, различные по степени нарушения (незначительные, грубые, неоднократные), при этом в действующем избирательном законодательстве отсутствует дифференциация видов нарушений и санкций, что может привести к применению санкции, несоразмерной допущенному нарушению, и ограничению избирательных прав.

### **Задача 2.3. Повышение уровня правовой культуры и информированности участников избирательного процесса.**

Для реализации задачи предлагается создание Центра гражданского образования со стороны ЦИК КР, с целью разъяснения и утверждения среди граждан ценностей демократии и парламентаризма, укрепления толерантности, формирования у избирателей осознанного и ответственного выбора, информирования и обучения граждан, членов ИК (с сертификацией) и других субъектов избирательного процесса о сути избирательного процесса, о статусе и полномочиях выборных органов и лиц, о кандидатах и политических партиях.

Улучшение уровня правовой культуры и информированности граждан об их избирательных правах, избирательном законодательстве повысит понимание гражданами значимости проводимых общественно-политических процессов и их участия в них, обеспечит стабильность избирательного процесса. Информирование граждан о методах включения их в списки избирателей, прохождения биометрической идентификации, проводимой работе по защите персональных данных, используемых системах позволит повысить доверие граждан к избирательной системе и к выборам в целом.

**Стратегическая цель № 3. «Развитие политических партий парламентского типа как институтов выражения и политической реализации интересов граждан и институтов формирования представительных органов власти».**

Политические партии являются важным институтом демократии, реализующим политическую волю определенной части населения, основной задачей которых является участие в управлении делами государства в предусмотренных законодательством формах. Политические партии должны выражать интересы народа и стать ускорителем развития гражданского общества.

Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года не создает условий для формирования и функционирования жизнеспособных и конкурентных политических партий, объединяющих его членов на основе идеологии, а не на основе одной личности (лидера политической партии).

Для достижения указанной стратегической цели предлагается решение следующих задач:

### **Задача 3.1. Создание правовых условий для развития политических партий.**

Для реализации задачи необходима разработка и принятие новой редакции Закона КР «О политических партиях» предусматривающего единые требования к учреждению политических партий, механизмы по партийному строительству и внутрипартийным процедурам, формы государственной поддержки политических партий, участвующих в выборах и получивших определенный процент голосов избирателей. Принятие нового Закона КР «О политических партиях» создаст законодательные условия для становления и развития политических партий парламентского типа.

### **Задача 3.2. Обеспечение прозрачности деятельности политических партий**

- установление прозрачного порядка выдвижения/принятия решений по кандидатам и спискам кандидатов, а также иерархии проведения съезда по выдвижению кандидатов/списка кандидатов (район, область, центр);

- установление требований о ежегодном опубликовании политическими партиями отчетов о своей деятельности для общественности, в том числе финансовых отчетов, а также введение норм, направленных на раскрытие источников происхождения денежных средств, вносимых в избирательный фонд политических партий, расходов политических партий во время избирательной кампании.

При выдвижении и утверждении списка кандидатов от политической партии должна быть обеспечена прозрачность принятия решений членами политической партии и исключена внутрипартийная коррупция, в результате которой будет снижено влияния финансовых возможностей,

других негативных факторов на формирование списка кандидатов от политической партии и в целом на избирательную кампанию.

В правилах финансирования избирательных кампаний должны быть установлены обязательства по раскрытию источников финансирования избирательных кампаний до дня голосования, опубликованию детальных итоговых отчетов о выборных поступлениях и расходах и о результатах проверок этих отчетов, а также предусмотрен диапазон сдерживающих и соразмерных санкций за нарушение правил финансирования кампаний.<sup>5</sup>

#### **Стратегическая цель № 4. Повышение эффективности механизмов предупреждения, пресечения нарушений избирательного законодательства. Улучшение защиты избирательных прав граждан**

В настоящее время введенная в Кыргызской Республикеновая избирательная модель позволила полностью искоренить методы фальсификации голосования, такие как массовые вбросы бюллетеней в урну и «карусели». Однако нерешенными остаются вопросы привлечения к ответственности за подкуп голосов избирателей, использование административного ресурса, сокрытие сведений кандидатами о наличии гражданства иного государства и прочие нарушения норм избирательного законодательства. Действующее законодательство о выборах также содержит неоднозначные формулировки в отношении сроков обжалования избирательных действий субъектов избирательного процесса. Эти и другие проблемы должны быть решены путем внесения уточняющих изменений в действующие нормативные правовые акты и созданием реальных механизмов и эффективных санкций, позволяющих пресекать нарушения и привлекать к ответственности виновных лиц.

#### ***Задача 4.1.Повышение эффективности борьбы с подкупом и административным ресурсом как основными факторами влияния на волеизъявление избирателей***

Анализ правоприменительной практики прошедших выборов и действующего законодательства показывает, что основной проблемой привлечения к ответственности виновных лиц за подкуп голосовизбирателей является несовершенство нормативных правовых актов.

Так действующий УПК КР относит дела о подкупе к делам частного обвинения. В свою очередь это создает проблемы для заявителей и субъектов рассмотрения жалоб на подобные нарушения, поскольку дела

---

<sup>5</sup>Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДПЧ по наблюдению за парламентскими выборами 2015 года, заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДПЧ по наблюдению за президентскими выборами 2015 года.

частного обвинения в качестве заявителя подразумевают самого избирателя, получившего денежные средства и иные материальные ценности в качестве подкупа, а субъектом рассмотрения дел данной категории являются только суды. При этом отнесение дел о подкупе к делам частного обвинения вызывало серьезную озабоченность миссий международного наблюдения<sup>6</sup> и местного сообщества.

С 1 января 2019 года вступает в силу новый УПК КР, в соответствии с которым дела о подкупе избирателей отнесены к категории дел публичного обвинения. Однако в новой редакции УККР, который также вступает в силу с 1 января 2019 года, статья 192 «Подкуп голосов избирателей» осталась в редакции, предусматривающей в качестве субъекта преступления только кандидатов, его близких родственников и представителей.

**В этой связи предлагается:**

- совершенствование норм о борьбе с подкупом избирателей (состав, субъекты, санкции, частно-публичная категория дел и т.д.);

- законодательное введение ответственности лица, принимающего материальные ценности в качестве вознаграждения за голосование в пользу кандидата или иное содействие в избрании.

В отношении применения административного ресурса в ходе выборов следует отметить, что имеющиеся запреты являются неэффективными, а сотрудники государственного сектора не защищены от оказания на них давления и запугивания. При этом отсутствует реальный механизм привлечения к ответственности виновных лиц.

**В этой связи предлагается установить четкие запреты и эффективные санкции путем:**

- введения в законодательство о выборах четкого определения понятия и форм административного ресурса, норм о недопустимости его применения и ответственности за его применение;

- введения эффективных мер юридической ответственности (включая ограничение права занимать определенные должности) за использование административного ресурса.

---

<sup>6</sup> В Заключительном отчете миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами 2015 года, Заключительном отчете миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за Президентскими выборами 2017 года указано о необходимости рассмотреть возможность сделать подкуп избирателей уголовным преступлением, подлежащим преследованию в порядке публично-правового обвинения

#### ***Задача 4.2. Введение эффективных санкций за иные нарушения в ходе выборов, определение в законодательстве (новых) составов нарушений, встречающихся на практике***

В ходе прошедших выборов Президента КР в 2017 году большую озабоченность участников избирательного процесса вызвал ряд случаев оказания влияния на волеизъявление избирателей путем нарушения тайны голосования («контроль голосования»). Подтверждая свою приверженность общепризнанным принципам избирательного права, Кыргызская Республика стремится к обеспечению гарантий тайного голосования как одного из основополагающих принципов. В целях эффективного пресечения нарушений тайны голосования и привлечения к ответственности виновных лиц предлагается состав данного нарушения вынести в отдельную статью УК КР.<sup>7</sup> При этом, в целях приведения действующего законодательства Кыргызской Республики в соответствие с международными стандартами будут инициированы поправки и в статьи избирательного законодательства «Тайна голосования».

Одной из специфических проблем, возникающих в стране является сокрытие кандидатами на выборные должности сведений о наличии гражданства иного государства<sup>8</sup>, неснятой или непогашенной судимости. При этом законодательство о выборах предусматривает ответственность в виде отмены регистрации кандидата или досрочного прекращения полномочий избранного лица. Принимая во внимание, что в результате таких недобросовестных действий отдельных кандидатов государство несет издержки (организация новых выборов, выплата заработной платы), а также страдает имидж как избираемых органов, так и избирательных комиссий, в целях недопущения подобных действий со стороны кандидатов, необходимо вводить дополнительные меры ответственности.

Следует также отметить, что существует ряд пробелов в законодательстве КР, регулирующих порядок привлечения к ответственности граждан за ложные сообщения о включении или не включении их в списки избирателей, а также отсутствуют санкции за преднамеренные попытки нарушения работы электронных избирательных систем и оборудования.

#### **В целях решения указанных задач предлагается:**

- совершенствование норм о юридической ответственности за нарушение тайны голосования;

---

<sup>7</sup> В настоящее время нарушение тайны голосования является одним из составов преступления предусмотренного ст. 139 Уголовного кодекса Кыргызской Республики «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий»

<sup>8</sup> 8 июля 2016 года ЦИК КР вынес постановление о лишении депутатского мандата от фракции "Республика - Ата-Журт" Ж. Саматова в связи с наличием у него гражданства РФ, 16 апреля 2018 года ЦИК КР вынесла постановление о лишении мандата депутата ЖК КР от партии «Кыргызстан» Асылбекулу Д. в связи с наличием гражданства РК.

- введение административной/уголовной ответственности (в том числе - с ограничением права занятия определенных должностей) - за сокрытие или предоставление в целях избрания ложных сведений о наличии у кандидата иного гражданства, судимости и др.;

- введение административной ответственности граждан за ложные сведения (заявления), связанные со списком избирателей, с участием в голосовании (в связи с планируемым увеличением сроков уточнения списков избирателей и расширением форм подачи заявок для участия в голосовании - по мере внедрения в стране системы межведомственного электронного обмена данными);

- введение санкций за преднамеренные попытки (программные и физические) нарушения работы или фальсификации данных электронных систем и оборудования, применяемых в выборном процессе (Информационная избирательная система ИИС, портал избирателей «Тизме»).

#### ***Задача 4.3. Совершенствование порядка рассмотрения жалоб на нарушения в ходе выборов, порядка разрешения избирательных споров***

В целях обеспечения избирательных прав участников избирательного процесса необходимо разрешить вопросы, связанные с порядком рассмотрения заявлений (жалоб) в процессе организации и проведения выборов, референдума.

Так, действующее избирательное законодательство содержит неоднозначные трактовки сроков обжалования избирательных действий<sup>9</sup>, не установлен момент исчисления начала сроков на обжалование, нет четкости в компетенции ИК и судов по делам, связанным с обжалованием действий (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления, нарушающих избирательные права<sup>10</sup>.

В ходе организации и проведения выборов Президента КР в 2017 году на сайте ЦИК КР был создан и функционировал электронный Реестр жалоб, на котором в режиме онлайн размещалась информация обо всех заявлениях (жалобах) поступивших в ходе выборов, результатах их рассмотрения ИК и судами, с отображением скан-копий самих заявлений (жалоб), принятых решений, судебных актов. Также участники избирательного процесса имели возможность подать заявление (жалобу) в

---

<sup>9</sup> Часть 7 ст. 44 Конституционного закона КР «О выборах Президента КР и депутатов ЖК КР» устанавливает 2-дневный срок обжалования, часть 9 той же статьи устанавливает 3-дневный срок обжалования.

<sup>10</sup> Части 4,5,6 ст. 44 Конституционного закона КР «О выборах Президента КР и депутатов ЖК КР» устанавливают подсудность избирательных дел ИК, ст.15 АПК КР устанавливает что рассмотрение дел, связанных с обжалованием решений, действий (бездействия) органов государственной власти и ОМСУ осуществляется межрайонными судами

онлайн режиме. Введение Реестра жалоб получило большое признание и поддержку как самих граждан страны, так и одобрение международного сообщества<sup>11</sup>. Предлагается закрепить положительные результаты и установить в законодательстве обязательное ведение указанного Реестра.

**В этой связи предлагается:**

- законодательное закрепление компетенции по жалобам (УИК, ТИК, ЦИК КР, суды), установление четких сроков на подачу заявлений (жалоб), обжалования принятых решений, а также начала их исчисления со следующего дня после принятия;

-установление четких сроков (гармонизация) подачи заявлений (жалоб), обжалования принятых решений, а также начала их исчисления со следующего дня после принятия;

- правовое закрепление обязательного ведения Реестра жалоб на официальном сайте ЦИК КР. Закрепление механизма подачи жалоб на всех уровнях комиссий и взаимодействие ЦИК КР с нижестоящими комиссиями (сроки, порядок рассмотрения жалоб и направления нижестоящими комиссиями в ЦИККР для опубликования).

В 2017 году в конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» был внесен ряд изменений и дополнений, в том числе и введено новое понятие «общественный наблюдатель». Введенное при этом ограничение на право свободного перемещения было воспринято отрицательно. Новый процесс аккредитации, хоть и был по инициативе ЦИК КР максимально упрощен, тем не менее у ряда общественных наблюдателей были проблемы с аккредитацией в ИК.

**В этой связи, с учетом важности гражданского контроля и мониторинга за избирательным процессом, предлагается** заменить процедуру аккредитации общественных наблюдателей» на регистрацию, а также предоставить общественным наблюдателям право свободного перемещения между участками.

Практика прошедших в 2016 году выборов депутатов местных кенешей, референдума, выборов Президента КР в 2017 году показала эффективность создания **Координационных групп оперативного реагирования** на центральном, областном, районном уровнях, в состав которых входили члены ИК, представители правоохранительных органов. Указанные

---

<sup>11</sup>Заключение группы наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств на выборах Президента Кыргызской Республики 15 октября 2017 года, Заключительный отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за Президентскими выборами 2017 года

группы реагирования позволяли оперативно и своевременно решать возникающие избирательные споры и эффективно пресекать нарушения, а также постоянно информировать граждан о ходе процесса и принимаемых мерах по защите их прав.

### **В этой связи предлагается:**

-Совершенствование координации и взаимодействия ЦИК КР и правоохранительных органов, судов - по разрешению избирательных споров и пресечению нарушений избирательных прав граждан, выборного законодательства. Определение порядка работы **Координационных групп оперативного реагирования (КГОР-** из представителей ИК, МВД КР, прокуратуры, ГКНБ КР, СМИ) на всех уровнях: республиканском, областном, районном.

### **Стратегическая цель № 5.**

**«Улучшение организации выборов. Повышение потенциала и эффективности работы ИК, улучшение взаимодействия государственных органов и органов МСУ с избирательными комиссиями в ходе подготовки и проведения выборов».**

#### **Задача 5.1.Стабильность и унификация законодательства, регулирующего выборный процесс**

Для законного и стабильного проведения выборов очень важна стабильность правовых условий их проведения. На этапе реформирования избирательной системы в 2014-17 годах внесение изменений в законодательство незадолго до тех или иных выборов было оправдано целью внедрения новой избирательной модели в выборы всех уровней, а также необходимостью устранения недостатков впервые апробируемых процедур.

С учетом завершения основного этапа реформы, в дальнейшем **следует запретить пересматривать основополагающие элементы законов о выборах, в частности, регулирующие саму избирательную систему и основные нормы по реализации избирательных прав граждан, менее чем за год до проведения выборов.**

Краткосрочные перед выборами изменения законов негативно влияют на избирательный процесс, поскольку отражаются на качестве подготовки и проведения выборов, а самое главное – ухудшают информированность и понимание новых правил участниками выборов, могут стать причиной снижения избирательной активности граждан.

Предлагаемые в рамках настоящей Стратегии изменения направлены на совершенствование избирательного законодательства с учетом итогов проведенного избирательного цикла по новой модели, обеспечение устойчивости позитивных достижений реформы и устранение недостатков избирательного права и процесса. Эти поправки рекомендуется внести не позднее осени 2019 года, с тем, чтобы за год до начала следующего цикла выборов установить четкие правила и провести работу по информированию и разъяснению избирателям, кандидатам и другим участникам избирательного процесса всех новых норм.

Этим же целям соответствует работа по **унификации законодательства о выборах различных уровней и референдума** в части основных процедур формирования списков избирателей, участия в голосовании, подсчета голосов, информирования и агитации в ходе выборов, порядка обжалования нарушенных прав и др. В процессе реформы и внедрения новых технологий эта работа частично проведена, следует ее завершить для того, чтобы участие в выборах любых уровней было понятным и простым для граждан.

**Для улучшения организации и планирования выборов, оптимизации расходов государственного бюджета, предлагается введение двух единых дней голосования на выборах депутатов местных кеңешей- весной и осенью каждого года.** Ожидается, что данная мера также положительно повлияет на планирование работы и качество деятельности органов местного самоуправления.

#### **Задача 5.2. Повышение потенциала избирательных комиссий, улучшение технологического обеспечения выборов**

В целях повышения профессионализма членов избирательных комиссий, улучшения устойчивости составов комиссий и качества их работы в условиях новой процедуры выборов предлагается увеличение сроков полномочий комиссий с 2-х до 4-х лет. При этом, необходимо реализовать данное изменение вкупе с внедрением новых подходов в обучении, которое предполагает проведение полного «контактного» обучения в начале работы, а затем ежегодное электронное обучение и ежегодную сертификацию. Эти меры позволят укрепить потенциал организаторов выборов, обеспечивать преемственность эффективных практик предыдущих выборов, а также планомерно снизить расходы на обучение и организацию работы ИК.

ЦИК КР разработает исчерпывающие инструкции для ТИК и УИК по всем избирательным процедурам, в том числе для электронного обучения на базе имеющейся платформы (предоставленной ОБСЕ, разработанной

Международным фондом избирательных систем). Дополнительно, ЦИК КР разработает внутренние положения для проверки и мониторинга соблюдения минимальных стандартов качества и компетенции всех членов комиссий.

В течении цикла выборов 2015-2017 для свода и отображения итогов голосования применяется система ИИС – электронная Информационная избирательная система. В 2017 году принят Закон КР «Об электронном управлении», устанавливающий регламент и правила применения электронных систем управления государственными органами. В текущий межвыборный период на основе данного Закона ИИС пройдет сертификацию и аудит, проводится работа по внесению ИИС в Государственный реестр электронных систем управления, включению ИИС в систему «Тундук».

По мере внедрения системы межведомственного электронного обмена данными «Тундук», улучшатся возможности получения гражданами информации, связанной с выборами, правами избирателей и кандидатов, порядком участия в голосовании, агитации, порядком работы выборных органов и др. Все это создает хорошую основу и для расширения информационных возможностей для граждан, для создания новых баз данных (напр. совместно с ГАМСУМО при ПКР и ГРС при ПКР–для органов МСУ). Будут внедрены пользовательские сервисы «Кабинет избирателя», «Кабинет кандидата» и др., которые расширят возможности подачи официальных заявлений, документов на регистрацию в электронном режиме и формате.

Для расширения электронных услуг и доступа к информации для граждан, необходимо решение вопросов точной идентификации и аутентификации заявителей. Это потребует и совершенствования технического обеспечения, применяемого в частности, для идентификации граждан при обращениях в ИК.

Технологичность процесса выборов в Кыргызстане требует принятия действенных мер по обеспечению кибербезопасности. Планируемое в республике обеспечение кибербезопасности в рамках страновой программы цифровизации сократит расходы госорганов, применяющих системы электронного управления, включая ЦИК КР.

### **Задача 5.3. Улучшение взаимодействия государственных органов и органов МСУ, избирательных комиссий в ходе подготовки и проведения выборов, обеспечение безопасности выборов**

Государственные органы и органы МСУ, будучи непосредственно вовлеченными в избирательный процесс обязаны обеспечить легитимность

проводимых выборов, способствовать реализации гражданами своих избирательных прав граждан.

В этой связи необходимо внедрить четкую регламентацию порядка взаимодействия, координации и пределов полномочий госорганов и органов МСУ в избирательном процессе. Схемы и порядок взаимодействия ИК и правоохранительных органов, применявшиеся на практике, будут закреплены нормативно в целях обеспечения безопасности и законности выборов.

#### **Задача 5.4. Введение норм и практики обязательного регулярного измерения уровня доверия населения к избирательной системе**

Одним из важных показателей отношения граждан к политическим процессам является их доверие к проводимым избирательным процессам и их участникам, которые в дальнейшем отражают доверие результатам выборов и к избираемым органам и лицам.

В этой связи необходимо введение и поведение обязательного и регулярного измерения уровня доверия населения к избирательной системе.

### **ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ**

**Совокупность предлагаемых изменений законодательства и организационно-практических мер по улучшению процесса выборов должна привести к следующим результатам.**

- увеличение инклюзивности списка избирателей;
- увеличение фактически участвующих в голосовании;
- уменьшение избирательных споров, связанных с распространением недостоверной информации о кандидатах, политических партиях;
- повышение позитивного восприятия граждан к политическим партиям (по итогам опроса);
- уменьшение расходов на организацию избирательной кампании (результат подсчитывается без учета вознаграждений членам ИК);
- повышение уровня доверия граждан.

# Дерево целей и задач

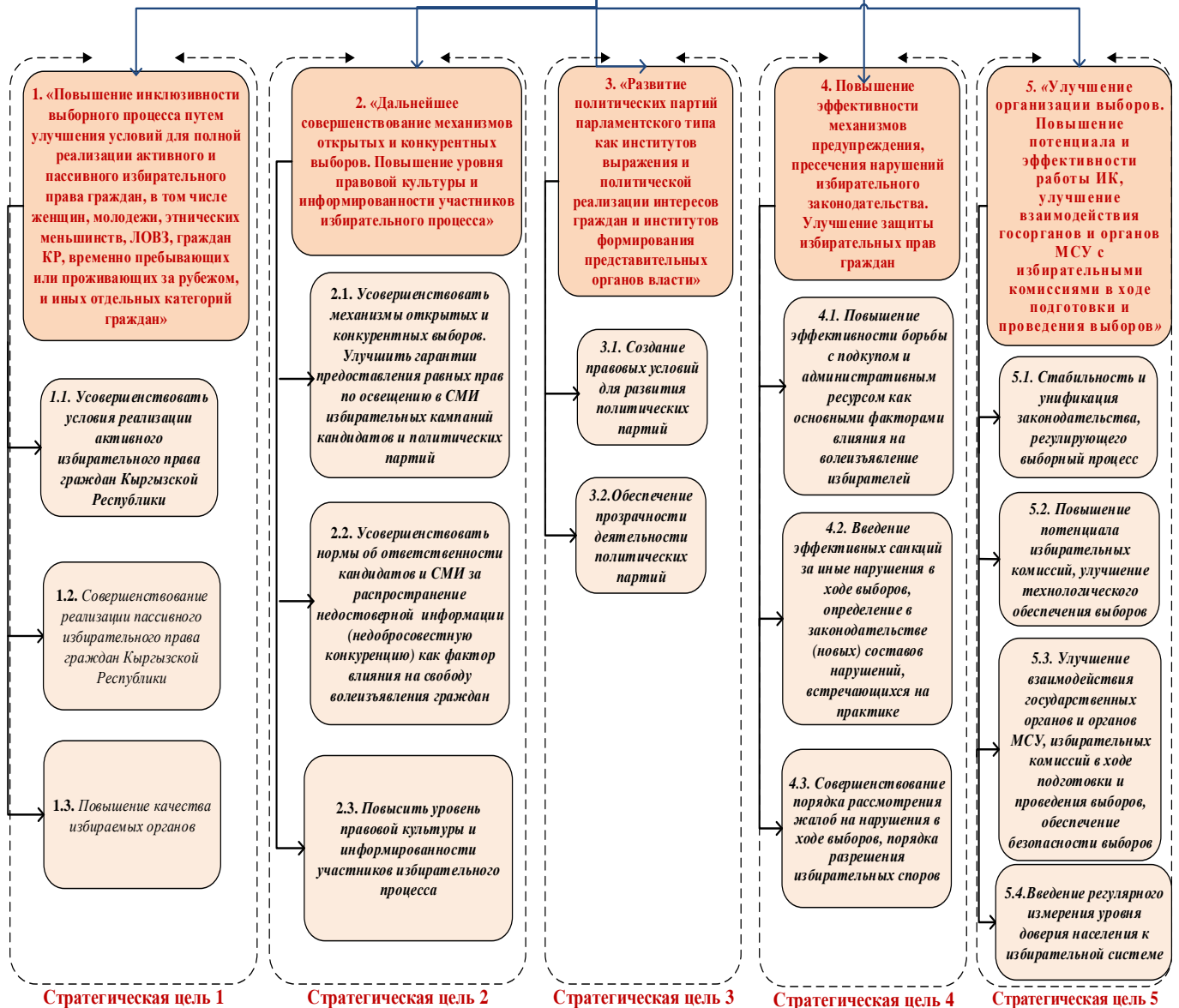
## Дерево целей и задач усовершенствования избирательной системы Кыргызской Республики

### Миссия

Обеспечение равного и беспрепятственного доступа избирателей к реализации своих конституционных прав избирать и быть избранными, а также создание условий гражданам для свободного и осознанного волеизъявления

### Видение

Прозрачная и независимая избирательная система, где воля народа выражается свободно и честно, в ходе подлинных и демократических выборов, где государство должно уважать право своих граждан принимать участие в управлении страной непосредственно и через представителей. Доверие к выборам будет являться основой любого избранного органа



## **Механизм мониторинга реализации Стратегии**

Очень важным этапом в достижении поставленных целей и задач Стратегии совершенствования избирательной системы КР на 2018-2020 гг. является система мониторинга Стратегии, которая также является частью системы управления изменениями.

После одобрения Стратегии на НСУР должен быть определен уполномоченный орган, который будет осуществлять координацию процесса мониторинга реализации Стратегии. Для реализации процесса мониторинга во всех государственных органах, вовлеченных в реализацию Стратегии, должны быть назначены ответственные лица/подразделения, которые будут направлять отчеты о ходе реализации мероприятий Стратегии в курируемой сфере в уполномоченный орган на периодической основе. Уполномоченный орган на основе анализа полученных от государственных органов отчетов будет формировать на периодической основе сводный отчет, который будет предоставляться членам НСУР.

Таким образом, система мониторинга создаст устойчивый механизм наблюдения за прогрессом выполнения плана действий Стратегии. Несомненно, что в результате мониторинга реализации Стратегии могут быть выявлены процессы и факторы, как позитивного, так и негативного свойства, что, в свою очередь, может потребовать внесения изменений в Стратегию, планы действий и дополнительного финансирования.

Основными объектами и инструментами системы мониторинга будут **План действий, Ожидаемые результаты**, которые имеют соответствующие разделы в данной Стратегии.

Все заинтересованные стороны, принимавшие участие в разработке данной Стратегии, должны создать все условия для успешного проведения мониторинга реализации Стратегии. При этом специалисты, уполномоченные осуществлять мониторинг, будут обучены формулировать и отбирать индикаторы, работать с информацией, осуществлять ее анализ. Они будут иметь все полномочия по запросу всей необходимой для мониторинга и оценки информации от всех задействованных государственных и муниципальных органов.

## Управление рисками

В ходе реализации Стратегии по совершенствованию избирательной системы КР на 2018-2020 годы возможно могут появляться риски, которые могут влиять на ход выполнения Стратегии и на достижение заявленных результатов. Управление рисками можно определить следующим образом:

- *управление рисками в избирательной системе Кыргызской Республики – это процесс, осуществляемый всеми заинтересованными сторонами, в том числе ЦИК КР, и ответственными членами участковых и территориальных избирательных комиссий, вовлеченных в процесс разработки и реализации Стратегии;*
- *управление рисками направлено на процесс принятия решений на те события, которые могут негативно повлиять на саму организацию и помешать процессу реализации Стратегии и достижению поставленных целей.*

В ходе реализации Стратегии возможны риски не достижения заявленных целей и результатов. В этой связи необходимо будет предпринять следующие превентивные шаги и действия:

| <b>Риски внешней среды</b>   | <b>Превентивные действия</b>  |
|--|---|
| 1. Подкуп голосов избирателей.   | 1) См. Задачу 4.1. и Мероприятия с 4.1.1 по 4.1.4;<br>2) Широкое вовлечение всех заинтересованных сторон, групп, гражданского общества и общественное обсуждение о недопустимости и пресечении подкупа голосов избирателей;<br>3) Усиление механизмов ответственности лиц, вовлеченных в процесс подкупа избирателей и рассмотрение комплексного подхода к повышению правовой культуры граждан. |
| 2. Непрозрачность финансирования деятельности политических партий и кандидатов в ходе выборов может приводить к подкупу голосов. | 1) См. Задачу 3.2 и Мероприятия с 3.2.1 по 3.2.4, а также Задачу 4.1. и Мероприятия с 4.1.1 по 4.1.4;<br>2) Широкое вовлечение всех заинтересованных сторон, групп, гражданского общества и общественное обсуждение о   |

|   |  |
|---|--|
|   | недопустимости и пресечении подкупа голосов избирателей.   |
| 3. Ухудшение социально-экономической ситуации в стране может привести к неполной реализации поставленных целей и задач в СРИС на 2018-2020 гг.          |  |
| 4. Коррупционные проявления.  | Анализ и выявление возможных коррупционных схем.   |
| 5. Длительность процедуры согласования и утверждения нужных НПА может привести к задержке достижения поставленных целей и задач в СРИС на 2018-2020 гг. | <p>1) Повысить эффективность взаимодействия государственных органов и ОМСУ при подготовке проектов НПА по усовершенствованию избирательной системы;</p> <p>2) Четкое определение ответственных органов по каждому вопросу организации выборного процесса и закрепление сферы и меры ответственности в соответствующих НПА;</p> <p>3) Детальное рассмотрение механизмов имплементации НПА на этапе их разработки и тесное согласование принимаемых актов с органами, ответственными за их исполнение.</p> |
| 6. Распространение ложной информации (внутри страны и извне) о порядке функционирования выборной системы и работы ЦИК КР.                               | См. Задачу 2.3. и Мероприятия 2.3.1 – 2.3.2.   |
| 7. Вмешательство политических организаций и ведомств в деятельность ЦИК КР.   | Закрепление меры административной и уголовной ответственности в соответствующих законах и НПА в случае вмешательства юридических и физических лиц в деятельность ЦИК КР и в выборный процесс.  |

|  |   |
|--|---|
| 8. Влияние региональных и клановых интересов на волеизъявления избирателей.  | См. Задачу 2.4. и Мероприятие 2.4.3.  |
| 9. Угроза скрытого вмешательства в выборный процесс (со стороны зарубежных стран и определенных стейкхолдеров).  | Повысить эффективность взаимодействия соответствующих государственных органов для пресечения вмешательства в выборный процесс со стороны зарубежных стран.  |
| 10. Информационная безопасность:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Атака хакеров на сайт;</li> <li>▪ Взлом ИИС (информационно-избирательной системы);</li> <li>▪ Выход из строя сервера;</li> <li>▪ Утечка информации из ЦИК КР (коды доступа).</li> </ul> | 1) Повысить меры информационной безопасности, использование современных антихакерских программных обеспечений;<br>2) Жесткий и ежедневный контроль за работой сервера и за кодами доступа.  |
| 11. Игнорирование процесса выборов большинством избирателей.   | Совместные широкие и комплексные усилия государственных и общественных организаций по формированию среды, способствующей участию всех категорий избирателей на выборах.   |
| 12. Возможности саботажа работы ЦИК КР в выборный период со стороны ангажированных членов ЦИК КР.  | 1) Применение закона о госслужбе КР;<br>2) Подписание членами ЦИК КР этического кодекса поведения;<br>3) Укрепление статуса и потенциала ЦИК КР как независимого и беспристрастного органа через образовательные и информационные меры. |
| 13. Политическая нестабильность в стране и дальнейшее ухудшение имиджа страны.   | Широкое общественное обсуждение и вовлечение всех заинтересованных сторон и групп граждан при реализации и оценке проводимой  |

|   |          |
|---|----------|
|   | реформы. |
| 14. Форс-мажорные обстоятельства (Природные катаклизмы, землетрясения, наводнения, пожары). |          |

## **Бюджет на выполнение Стратегии**

Источниками финансирования для внедрения и реализацию Стратегии станут:

- государственный бюджет в пределах утвержденных расходов для участвующих государственных учреждений;
- программы и проекты внешней технической и финансовой донорской помощи;
- спонсорская помощь и другие приемлемые источники, действующие на законных основаниях.