

Еременко Е.В., Кривошеин С.А., Мушкет И.И.

ДОВЕРИЕ ЭЛЕКТОРАТА К ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССАМ (НА ПРИМЕРЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)

Eremenko E.V., Krivoshein S.A., Mushket I.I.

ELECTORATE'S TRUST IN ELECTORAL PROCESSES (ON THE EXAMPLE OF THE KYRGYZ REPUBLIC)

В статье рассматривается опыт построения системы учета биометрических данных и идентификации избирателей в Кыргызской Республике. Применение передовых цифровых технологий в избирательном процессе преследовало цель повышения уровня доверия избирателей к электоральным процессам. Меры, направленные на обеспечение прозрачности демократических институтов через внедрение цифровых технологий дали положительные результаты по искоренению фальсификаций, но не повысили уровень доверия граждан к выборам. Авторы на основе анализа механизма функционирования новой избирательной модели, нормативно-правовой базы, регулирующей организацию и проведение выборов в Кыргызской Республике, ее недостатков полагают, что формирование доверия избирателей к применению новых технологий в избирательном процессе является одной из важнейших задач в деятельности органов государственной, законодательной, исполнительной власти государств - участников МПА СНГ.

Ключевые слова: избирательные процессы, биометрические данные, идентификация избирателя, единая система учета избирателей, фальсификация выборов, МПА СНГ, формирование доверия избирателей, Республика Кыргызстан.

The article discusses the experience of building a system of biometric data accounting and voter identification in the Kyrgyz Republic. The use of advanced digital technologies in the electoral process was aimed at increasing the level of voter confidence in the electoral processes. Measures aimed at ensuring the transparency of democratic institutions through the introduction of digital technologies have yielded positive results in eliminating fraud, but have not increased the level of citizens' confidence in the elections. Based on the analysis of the mechanism of functioning of the new electoral model, the regulatory framework governing the organization and conduct of elections in the Kyrgyz Republic, its shortcomings, the authors believe that the formation of voter confidence in the use of new technologies in the electoral process is one of the most important tasks in the activities of state, legislative, executive authorities of the IPA CIS member states.

Keywords: electoral processes, biometric data, voter identification, unified voter registration system, election fraud, IPA CIS, formation of voter confidence, the Republic of Kyrgyzstan.

Поистине, неизменным атрибутом современной действительности является институт выборов. Исторические особенности развития каждого государства определяют свои алгоритмы функционирования и свою нормативно-правовую базу. Демократические институты, призванные обеспечить волеизъявление

граждан, определить их культурное, политическое и социально-экономическое развитие, в случае наличия пробелов и недочетов в них используются с целью искажения и манипулирования «голосом» избирателя. Фальсифицированные выборы как «femme l g re» с характерной низкой социальной ответственностью, бегая



за тем, кто больше заплатит, заставляет всё меньше и меньше в них верить. Внедрение современных технологий в избирательные процессы – не есть самоцель. Целью внедрения новых практик и технологий все также остается стремление к прозрачности, открытости и легитимности выборов. В Кыргызской Республике (далее по тексту – КР) обратиться к цифровым технологиям побудил катастрофически низкий уровень доверия, который сложился в результате ряда революционных потрясений в стране, вызванных вопиющими фальсификациями именно в процессе выборов [1, с. 61].

Авторами проанализирован результат внедрения инновационных технологий в избирательные процессы в Кыргызской Республике. Что было сделано? Как отнеслись граждане к внедрению биометрической регистрации?

Новая избирательная модель Кыргызской Республики. Одной из главных обязанностей демократического правового государства является обеспечение свободных демократических выборов. Данная цель нашла своё отражение в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 гг. Для решения задачи была сформирована рабочая группа, которая включала представителей всех политических и общественных слоёв населения. Как отмечает Председатель центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики Шайлдабекова Н.К., что именно благодаря всесторонней поддержке гражданами, неправительственным сектором и представителями всех парламентских и непарламентских партий, реформа все-таки принесла свои плоды [2, с. 42].

По сути, новая избирательная модель включала в себя два компонента: первый – это биометрическая идентификация избирателей, то есть формирование списков избирателей на основе биометрических данных; к последнему компоненту относится внедрение систем автоматического подсчета голосов. Важно отметить, что процесс автоматического подсчета голосования автоматическими считывающими устройствами не закрепляет итоги голосования, а является вспомогательным средством, контролирующим итоги ручного подсчета. Весь процесс реформирования можно разделить на три этапа: создание законодательного базиса для функционирования, закупка необходимо оборудования и последующее его внедрение с обучением кадрового состава администрирования выборов.

Концептуальной основой инновационной избирательной системы стал документ «Автоматизация процесса идентификации избирателей в ходе избирательного цикла 2015-2017 гг.», разработанный Программой ООН KESP-II (Kyrgyz Election Support Project). В 2015 году был принят Закон о внесении изменений и дополнений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Закон установил новый порядок идентификации граждан, новый порядок формирования списков избирателей и применение автоматических считывающих устройств для подсчета итогов голосования. Также был принят Закон от 14 июля 2014 г. №136 «О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики», регламентирующий порядок сбора, обработки, хранения и использования биометрических данных [3]. Это крайне важный правовой акт, одной из целей которого – исключение возможности массового вброса бюллетеней. Для сбора биометрических данных используются цифровое графическое изображение лица, графическое строение папиллярных узоров пальцев обеих рук и собственноручная подпись. Закон «О Референдуме Кыргызской Республики», принятый в 2016 году внедрил новую модель в процесс голосования и на референдуме [4].

Агентство Японии по международному сотрудничеству (JICA) в своём экспертном заключении установило, что реализация технологии системы идентификации избирателей соответствует правовому избирательному стандарту прозрачности выборов [5]. Однако в Конституционную палату Верховного Суда КР поступило ходатайство, оспаривающее ограничение активного избирательного права. Суд указал на правомерность действий законодателя по введению нового порядка составления списков избирателей, сочетающего в себе как заявительный, так и императивный подходы, направленные на исключение возможности двойного или множественного ввода в списки избирателей одного и того же лица [6, с. 59].

К основаниям биометрической регистрации граждан относятся: во-первых, минимизация бюрократических процедур, связанных со сбором и оформлением многочисленных справок и документов; во-вторых, своевременное и качественное получение государственных услуг; в-третьих, обеспечение защиты избирательного права; в-четвертых, предотвращение коррупционных проявлений





и подделки документов [1, с. 60]. Примечательно, что разработчиком технической стороны вопроса выступило не государство, а частный сектор. Объединившись в 2008 году в Ассоциацию разработчиков программного обеспечения и услуг [7].

Для успешного функционирования избирательной системы были закуплены: комплекс оборудования для сбора биометрических данных избирателей, комплекс оборудования для идентификации избирателей и комплекс технологического оборудования для автоматического подсчета голосов, включающий в себя автоматические считывающие урны (АСУ), серверное оборудование для сбора данных с них, и собственно платформа для обобщения и представления обществу итогов голосования в целом по республике [2, с. 43].

Важным компонентом механизма распознавания избирателя на участке является общая база данных. Она называется «Единая система учета избирателей» (далее по тексту – ЕСУИ) и формируется путем внесения в неё информации из Единого государственного реестра населения Кыргызской Республики (далее по тексту – ЕГРН). За ЕГРН отвечает Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики (далее по тексту – ГРС) и вносит туда информацию из пяти источников: из базы данных тех, кто сдал биометрические данные; тех, кто имеет гражданство; базы данных по выданным паспортам; по актам гражданского состояния; и реестра адресов проживания. Напомним, что в Кыргызской Республике граждане обладают активным избирательным правом только в том случае, если зарегистрировали свои биометрические данные [8, ст. 14]. Возвращаясь к формированию базы данных ЕСУИ, следует отметить, что она обновляется постоянно, даже в межвыборный период и выгружается автоматически из ЕГРН с учетом вышеупомянутых пяти параметров, например, для исключения умерших.

Представляется необходимым сказать несколько слов о том, что происходит на избирательном участке. Значительно упрощают процесс регистрации избирателя цифровые паспорта, представляющие собой пластиковые карты с чипом (ID-карта). Приходя проголосовать, гражданин Н. обязан предъявить свою ID-карту или общегражданский паспорт. При предъявлении пластикового паспорта, прикладывая его к считывателю, система сразу же получает информацию об избирателе и регистрирует его. В случае с бу-

мажным носителем, принцип тот же, но занимает больше времени. Далее, чтобы проголосовать, гражданину необходимо пройти биометрическую проверку. Дается 10 попыток на предъявление отпечатка пальца. В случае неидентификации гражданина, а достаточно часто такое бывает в отношении лиц пожилого возраста, система не дает одобрение и запрашивает проверку по «face-id¹». Избиратель считается идентифицированным, если его биометрические данные совпадают с данными из ЕСУИ, после чего ему выдается чек (талон), который дает право получить избирательный бюллетень для голосования.

При подсчете голосов, в работу вступает информационная избирательная система (ИИС), которая включает в себя следующие компоненты: непосредственно сканеры для считывания бюллетеней связанные с защищенными каналами связи, через которые передается информация; сервер, на котором идет сбор и сохранение данных с АСУ; и сайт информационно-избирательной системы, который отражает все данные в автоматическом бесконтактном режиме для граждан страны [2, с. 43].

По завершению голосования, центральный сервер запрашивает итоговый отчет АСУ, который раздается всем наблюдателям и представителям кандидатов. «Урна» подключается к сети, и она уже сама, без участия членов комиссии, в автономном режиме передает информацию на центральный сервер. Затем эти данные структурируются, отсортировываются и выводятся на сайт информационно-избирательной системы. После ручной проверки итоги подсчета также пропускаются через АСУ и тут же отображаются на сайте Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики (далее по тексту – ЦКВР).

Следует отметить, что проделана колоссальная работа над внедрением передовых технологий в избирательную систему, и функционирует она не первый год. В теории избирательная модель Кыргызской Республики должна была ответить на существующие вызовы. Однако, в виду сложившейся общественно - политической ситуации, в целях недопущения роста напряженности в обществе, содействия стабильности и гражданскому миру, и согласно итогов выборов депутатов Жогорку Кенеша КР, назначенных на 4 октября 2020 года признали недействитель-

¹ Идентификация по цифровому графическому изображению лица.

ными [9]. Получается, что даже столь значительные нововведения не вызывают исчерпывающего доверия со стороны граждан к избирательному процессу.

Введение практики аккумуляции биометрических данных и идентификации избирателей однозначно способствует обеспечению национальной безопасности и более высокому уровню надёжности проведения избирательных процессов. Однако отсутствие протестных движений после выборов в Жогорку Кенеш 2021 не являются фактом признания итогов голосования всеми гражданами. Следует сказать, что явка достигла анти-рекордных значений и составила 34,04 процентов избирателей по одномандатным округам, и 34,61 процентов по единому избирательному округу [10]. По сравнению с прошлыми четырьмя общенациональными выборами, показатель в среднем упал на 15%. Причинами низкой явки могли стать как отмена формы №2 (документ, позволявший голосовать не по месту регистрации, а по месту жительства), так и пресечение использования административного ресурса, заинтересовавшего голосовать массу людей на материальной основе. Следует брать во внимание и процент граждан, не зарегистрировавших свои биометрические данные. На момент 2021 года из 6,7 млн. граждан 344 тысячи человек не зарегистрировались

[11], что составляет 5% населения, которым не позволено реализовать своё активное избирательное право.

Государственные органы, органы администрирования выборов приняли все необходимые меры для внедрения новых цифровых технологий, преследуя цель максимально обеспечить открытость и прозрачность избирательного процесса. Но, практика показала, что даже наличие и применение самых современных технологий не обеспечивает результат, если у избирателя отсутствует доверие к новым технологиям.

Следовательно, одной из главнейших задач, по мнению авторов, должно быть повышение уровня цифровой грамотности населения, одновременно с просвещением и развитием понимания сути демократических избирательных процессов.

На основе проведенного анализа механизма функционирования новой избирательной модели, нормативно-правовой базы, регулирующей организацию и проведение выборов в Кыргызской Республике, ее недостатков, авторы приходят к выводу, что формирование доверия избирателей к применению новых технологий в избирательном процессе является одним из приоритетов в деятельности органов государственной власти государств - участников МПА СНГ.

Литература

1. Шайлдабекова Н.К. Выступление Председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики // Материалы международной научно-практической конференции «Цифровизация избирательных процессов. Гуманитарное измерение» 6–8 сентября 2019 года – М.С. 61-63.
2. Шайлдабекова Н.К. Новая избирательная модель Кыргызстана: достижения и задачи // 14-я Европейская конференции органов администрирования выборов «эффективные избирательные органы и демократические выборы»: мат. междунар. конф. (Санкт-Петербург, 15-16 мая 2017) / под общ. ред. А. И. Сергеева, С.В. Антуфьева, Д.Г. Гладя. СПб.: Секретариат Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 2017. С. 41-45.
3. Закон Кыргызской Республики от 14 июля 2014 года №136 «О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики».
4. Конституционный Закон Кыргызской Республики от 31 октября 2016 года №173 «О референдуме Кыргызской Республики».
5. Свободные, честные и прозрачные выборы — вклад в устойчивое развитие Кыргызстана [Электронный ресурс] // Программа развития ООН. URL: <http://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/ru/home/presscenter/articles/2015/08/12/-0.html> (дата обращения: 28.11.2022).
6. Чимаров Н.С. Нормативно-правовые основы применения технологии биометрической регистрации граждан в избирательном процессе Кыргызской Республики // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2021. № 2. С. 57-63.
7. Азис Абакиров, Парк высоких технологий Кыргызстана: Для развития ИКТ-сектора нужно работать открыто. [Электронный ресурс] // Digital.Report. URL: <https://digital.report/azis-abakirov-pvt-kyrgyzstan/> (дата обращения: 30.10.2022).
8. Конституционный Закон Кыргызской Республики от 2 июля 2011 года №68 «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».
9. Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 6 октября 2020 года №249 «О признании





недействительными итогов голосования на избирательных участках на выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, назначенных на 4 октября 2020 года» // сайт Центральной комиссии по выборам и референдумам КР. URL: https://www.shailoo.gov.kg/ru/npacik/Postanovleniya_CIK_KR-BShKnyntoktomdoru/o-priznanii-nedejstvi/ (дата обращения: 28.11.2022).

10. Информация о выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, прошедших 28 ноября 2021 года [Электронный ресурс] // сайт Центральной комиссии по выборам и референдумам КР. URL: <https://www.shailoo.gov.kg/ru/news/6079/> (дата обращения: 28.11.2022).

11. 11,5 % населения Бишкека могли бы стать избирателями, если бы сдали биометрические данные [Электронный ресурс] // Knews. URL: <https://knews-kg.turbopages.org/knews.kg/s/2021/03/05/11-5-naseleniya-bishkeka-mogli-by-stat-izbiratelyami-esli-by-sdali-biometricheskie-dannye/> (дата обращения: 28.11.2022).

References

1. Shayldabekova N.K. Vystupeniye Predsedatelya Tsentral'noy komissii po vyboram i provedeniyu referendumov Kyrgyzskoy Respubliki // Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Tsifrovi-zatsiya izbiratel'nykh protsessov. Gumanitarnoye izmereniye» 6–8 sentyabrya 2019 goda – M. S. 61–63.

2. Shayldabekova N.K. Novaya izbiratel'naya model' Kyrgyzstana: dostizhe-niya i zadachi // 14-ya Yevropeyskaya konferentsii organov administrirova-niya vyborov «effektivnyye izbiratel'nyye organy i demokraticheskiye vybory»: mat. mezhdunar. konf. (Sankt-Peterburg, 15–16 maya 2017) / pod obshch. red. A. I. Sergeyeva, S.V. Antuf'yeva, D.G. Gladeya. SPB.: Sekreta-riat Mezhpaparlamentskoy Assamblei gosudarstv – uchastnikov SNG, 2017. C. 41–45.

3. Zakon Kyrgyzskoy Respubliki ot 14 iyulya 2014 goda №136 «O biometri-cheskoy registratsii grazhdan Kyrgyzskoy Respubliki».

4. Konstitutsionnyy Zakon Kyrgyzskoy Respubliki ot 31 oktyabrya 2016 goda №173 «O referendume Kyrgyzskoy Respubliki».

5. Svobodnyye, chestnyye i prozrachnyye vybory — vklad v ustoychivoye razvi-tiye Kyrgyzstana [Elektronnyy resurs] // Programma razvitiya OON. URL: <http://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/ru/home/presscenter/articles/2015/08/12/-0.html> (data obrashcheniya: 28.11.2022).

6. Chimarov N.S. Normativno-pravovyye osnovy primeneniya tekhnologii biometricheskoy registratsii grazhdan v izbiratel'nom protsesse Kyrgyz-skoy Respubliki // Yevraziyskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika. 2021. № 2. S. 57–63.

7. Azis Abakirov, Park vysokikh tekhnologiy Kyrgyzstana: Dlya razvitiya IKT-sektora nuzhno rabotat' otkryto. [Elektronnyy resurs] // Digital.Report. URL: <https://digital.report/azis-abakirov-pvt-kyrgyzstan/> (data obrashcheniya: 30.10.2022).

8. Konstitutsionnyy Zakon Kyrgyzskoy Respubliki ot 2 iyulya 2011 goda №68 «O vyborakh Prezidenta Kyrgyzskoy Respubliki i deputatov Zhogorku Kenesha Kyrgyzskoy Respubliki».

9. Postanovleniye Tsentral'noy komissii po vyboram i provedeniyu referendumov Kyrgyzskoy Respubliki ot 6 oktyabrya 2020 goda №249 «O pri-znanii nedeystvitel'nyimi itogov golosovaniya na izbiratel'nykh uchast-kakh na vyborakh deputatov Zhogorku Kenesha Kyrgyzskoy Respubliki, naznachennykh na 4 oktyabrya 2020 goda» // sayt Tsentral'noy komissii po vyboram i referendumam KR. URL: https://www.shailoo.gov.kg/ru/npacik/Postanovleniya_CIK_KR-BShKnyntoktomdoru/o-priznanii-nedejstvi/ (data obrashcheniya: 28.11.2022).

10. Informatsiya o vyborakh deputatov Zhogorku Kenesha Kyrgyzskoy Res-publiki, proshedshikh 28 noyabrya 2021 goda [Elektronnyy resurs] // sayt Tsentral'noy komissii po vyboram i referendumam KR. URL: <https://www.shailoo.gov.kg/ru/news/6079/> (data obrashcheniya: 28.11.2022).

11. 11,5 % naseleniya Bishkeka mogli by stat' izbiratelyami, yesli by sdali biometricheskiye dannyye [Elektronnyy resurs] // Knews. URL: <https://knews-kg.turbopages.org/knews.kg/s/2021/03/05/11-5-naseleniya-bishkeka-mogli-by-stat-izbiratelyami-esli-by-sdali-biometricheskie-dannye/> (data obrashcheniya: 28.11.2022).

ЕРЕМЕНКО Елена Викторовна, кандидат медицинских наук, заместитель директора Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников МПА СНГ. 191015, Россия, Санкт-Петербург, ул. Шпалерная, д. 47, Таврический дворец. E-mail: eev@iacis.ru

КРИВОШЕИН Савелий Александрович, консультант отдела мониторинга выборов Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников МПА СНГ. 191015, Россия, Санкт-Петербург, ул. Шпалерная, д. 47; магистрант факультета Международных отношений на-

правления «Теория Международных отношений» Санкт-Петербургского государственного университета. 191124, Россия, Санкт-Петербург, ул. Смольного, 1/3 (подъезд 8). E-mail: ksa@iacis.ru

МУШКЕТ Иван Ильич, доктор юридических наук, профессор, заместитель руководителя Секретариата Совета МПА СНГ – директор Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников МПА СНГ. 191015, Россия, Санкт-Петербург, ул. Шпалерная, д. 47, Таврический дворец. E-mail: mii@iacis.ru

EREMENKO Elena Victorovna, Deputy Director of the International Institute for Monitoring the Democracy Development, Parliamentarianism and Suffrage Protection of Citizens of IPA CIS Member Nations. 191015, the Russian Federation, Saint Petersburg, Shpalernaya Ulitsa 47, the Tavricheskiy Palace. E-mail: eev@iacis.ru

KRIVOSHEIN Savely Aleksandrovich, Consultant of the Election Monitoring Department of the International Institute for Monitoring the Development of Democracy, Parliamentarism and Respect for the Electoral Rights of Citizens of the IPA CIS member States. 47 Shpalernaya Str., Saint Petersburg, 191015, Russia; Master's student of the Faculty of International Relations of the direction "Theory of International Relations" of St. Petersburg State University. 1/3 Smolny str., 191124, Russia, Saint Petersburg (entrance 8). E-mail: ksa@iacis.ru

MUSHKET Ivan Ilyich, Doctor of Law, Professor, Deputy Head of the IPA CIS Council Secretariat – Director of the International Institute for Monitoring the Democracy Development, Parliamentarianism and Suffrage Protection of Citizens of IPA CIS Member Nations. 191015, the Russian Federation, Saint Petersburg, Shpalernaya Ulitsa 47, the Tavricheskiy Palace. E-mail: mii@iacis.ru

