

Базарбай уулу Эрлан

РЕФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: КОДЕКС О ВЫБОРАХ 1999 ГОДА

Bazarbay uulu Erlan

REFORMING THE ELECTORAL SYSTEM OF THE KYRGYZ REPUBLIC: ELECTION CODE OF 1999 YEAR

УДК: 343.5:342/7

В статье говорится о реформировании избирательного законодательства в Кыргызской Республике, о целях и задачах, которые стояли перед республикой на данном этапе ее развития. Освещается необходимость принятия Кодекса о выборах Кыргызской Республики.

Ключевые слова: кодекс о выборах, реформирование избирательного законодательства, избирательный процесс, избирательные права, гарантии свободы выборов, конституционные выборы, конституция Кыргызской Республики.

The article said about reforming the electoral legislation the proof in the Kyrgyz Republic, the objectives and challenges that confronted the republic at this stage of its development. Highlights the need for the Electoral Code of the Kyrgyz Republic.

Key words: election Code, the reform of electoral laws, electoral process, voting rights, guarantees of freedom of elections, the voters, the constitutional elections, the constitution of the Kyrgyz Republic.

Законодательство в области выборов в силу своей социально-политической и юридической значимости признается одним из основополагающих. Если Конституция определяет, учреждает представительные органы власти, то законы о выборах формируют эту власть. Следовательно, в зависимости от того, насколько будет совершенно законодательство о выборах, будет совершенна и формируемая власть. Одним из главных направлений решения этой задачи являлось создание демократичной, основанной на мировом опыте нормативной базы¹.

Реформирование избирательного законодательства в Кыргызской Республике было нацелено, в первую очередь, на обеспечение гарантий избирательных прав граждан и равного веса голоса каждого избирателя - гражданина Кыргызской Республики. Вторая задача - использование субъектами избирательного процесса методов политической предвыборной борьбы на демократической основе. И, наконец, третья - обеспечение общественного контроля за организацией подготовлением результатов голосования, подведением итогов выборов и их опубликованием.

Принятие Кодекса Кыргызской Республики "О выборах в Кыргызской Республике" в 1999 году было связано, в первую очередь, с необходимостью согласования выборного законодательства с нормами действующей Конституции Кыргызской Республики.

¹ Анализ принципов избирательного права стран СНГ, // Избирательное право и избирательный процесс в субъектах Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы: Материалы межрегионального научно-практического семинара. 11-13 мая 2000 г. / Под ред. Еремеевой Н.А., Невинского В.В. - Барнаул, 2000. - С. 108-112.

Кроме того, тогда назрела проблема уточнения и систематизации избирательного права с целью формирования демократической, основанной на мировом и собственном опыте, нормативной базы. Кодекс о выборах стал одним из главных элементов реформирования избирательного законодательства в Кыргызской Республике. Он состоит из двух частей - Общей и Особенной. В Общей части включены главы, определяющие основные гарантии реализации гражданами Кыргызской Республики их избирательных прав: "Избирательные права граждан", "Гарантии избирательных прав при составлении списков избирателей, образовании избирательных округов и избирательных участков", "Избирательные органы". Затем - главы, систематизирующие вопросы, касающиеся выдвижения, регистрации, статуса кандидатов, предвыборной агитации, финансирования выборов. И в завершение Общей части - глава "Гарантии свободы выборов", в которой должны содержаться правовые основы деятельности государственных органов по обеспечению свободы выборов, а также положения об ответственности за нарушение избирательных прав граждан. В Особенную часть Кодекса были включены обновленные с учетом требований Конституции положения действующих нормативных правовых актов о выборах Президента Кыргызской Республики, депутатов Жогорку Кенеша, местных кенешей.

Кыргызская Республика - демократическое государство, в котором, согласно Конституции Кыргызской Республики, носителем суверенитета и единственным источником власти является народ, осуществляющий эту власть через свободные выборы и референдум. Как показывает мировая практика, чем активнее и сознательнее участвуют граждане в выборах, чем больше избирателей высказывают свое мнение - достоин ли тот или иной кандидат войти в органы власти, - тем скорее страна достигает экономического, социального и культурного расцвета. Поскольку конституционные выборы в Кыргызской Республике - явление периодически повторяющееся, причем каждый раз состав избирателей пополняется за счет молодого поколения, потому и вопрос о повышении правовой культуры избирателей и организаторов выборов должен решаться постоянно - для каждого нового выборного цикла. Именно поэтому программа повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов должна была стать второй частью Государственной программы по совершенствованию избирательной системы республики².

² О Государственной программе совершенствования избирательной системы Кыргызской Республики.//

Приоритетное место в Государственной программе совершенствования избирательной системы Кыргызской Республики отводилось широкомасштабной работе по организации обучения участников избирательного процесса. Развитие полноценной демократической политической системы зависит от уровня информированности и правовой образованности всех участников избирательного процесса: избирателей - граждан Кыргызской Республики, избираемых (кандидатов, а также их доверенных лиц), организаторов выборов, представителей политических партий и общественных объединений. Поэтому Программой была предусмотрена разработка программы обучения избирателей, повышения квалификации организаторов выборов, в том числе - представителей политических партий и общественных объединений, работников средств массовой информации.

Основными целями создания Государственной автоматизированной системы "Шайлоо" - третьего направления Государственной программы было автоматизация деятельности избирательных комиссий всех уровней; снижение финансовых затрат на проведение избирательной кампании; сокращение сроков получения результатов голосования и подведения итогов выборов; совершенствование телекоммуникационной среды; сопряжение с другими государственными и ведомственными автоматизированными информационными системами; унификация организационного, методического, информационного, лингвистического, программного и технического видов обеспечения; достоверность получаемой информации и усиление защищенности информации от несанкционированного доступа и фальсификации, внедрение электронной подписи; информационная поддержка деятельности избирательных органов в интересах исполнения ими законодательства Кыргызской Республики о выборах; сокращение объемов трудоемких информационных работ на всех этапах проведения избирательной кампании по всем видам выборов и референдумов.

В результате реализации мероприятий Государственной программы совершенствования избирательной системы Кыргызской Республики на 1997-2000 годы при поддержке Программы развития Организации Объединенных Наций, в республике была проведена кардинальная реформа всей избирательной системы³:

1. Разработано новое избирательное законодательство, соответствующее международным стандартам демократических выборов - Кодекс "О выборах в Кыргызской Республике". В Кодексе о выборах по-

лучили закрепление и наиболее полную регламентацию демократические принципы всеобщего, прямого, равного и тайного избирательного права; свободного голосования; обязательности, периодичности и открытости выборов; гласности и транспарентности деятельности избирательных комиссий; функционирование институтов наблюдателей. Впервые была введена смешанная пропорционально-мажоритарная избирательная система, включены статьи, регламентирующие выборы депутатов по партийным спискам.

2. Реализована целенаправленная комплексная программа по повышению уровня профессиональной подготовки кадров избирательных комиссий и правовой культуры представителей гражданского общества. Итоги выборов в полной мере продемонстрировали правильность и последовательность государственной политики в области правового просвещения избирателей и организаторов выборов. Значительная часть кыргызских граждан стала не только хорошо понимать, что выборы являются одной из основных политических ценностей, но и, освоив основополагающие нормы избирательного права, реагировать на нарушения своих конституционных и гражданских прав.

3. Разработана и внедрена Государственная автоматизированная система "Шайлоо", которая обеспечивает достоверность и полноту информации о выборах, повышение эффективности информационного обеспечения деятельности избирательных комиссий и главное, систему государственной регистрации избирателей.

В 1997-2000 годах были заложены исходные законодательные, административные, информационные и научные основы современной, отвечающей требованиям международных стандартов, избирательной системы Кыргызской Республики⁴. За эти годы целенаправленно, планомерно, в соответствии с международными избирательными стандартами была создана правовая база организации и проведения выборов, изменена избирательная система Кыргызстана в целом. Этот процесс - свидетельство дальнейшего развития демократических основ Кыргызстана, одна из черт, характеризующих современное прогрессивное государство, базовым институтом которого являются выборы.

В целях дальнейшего совершенствования деятельности законодательной ветви государственной власти, создания равноправных условий для всех форм собственности, обеспечения прочных гарантий свободы слова и печати 1 октября 1998 года вышел Указ Президента Кыргызской Республики о проведении референдума (всенародного голосования) по очередному внесению изменений и дополнений в Конституцию

Бюллетень Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики. - Б., 1997. №2. - С.12.

³ Иманбаев С. Реформирование избирательной системы Кыргызской Республики. // Бюллетень Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики. - Б., 1998. № 4 (21). - С. 8.

⁴ Материалы научно-практической конференции "Выборы и гражданское общество" // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Кыргызской Республики, № 4 (40). - Бишкек, 2002.

Кыргызской Республики⁵. Референдум был назначен на воскресенье 17 октября 1998 года.

Президентом была утверждена формулировка вопроса для включения в бюллетень для голосования: "Принимаете ли Вы Закон Кыргызской Республики "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики", проект которого изложен в Указе Президента Кыргызской Республики от 1 октября 1998 года "О референдуме (всенародном голосовании) в Кыргызской Республике 17 октября 1998 года"?"

С целью обеспечения прозрачности референдума Центральной избирательной комиссией при содействии Министерства иностранных дел республики для наблюдения были приглашены представители многих зарубежных государств. На приглашение откликнулись Армения, Германия, Индонезия, Казахстан, Китай, Латвия, Пакистан, Россия, Соединенные Штаты Америки, Турция, Узбекистан, Франция, которые направили на референдум своих представителей. Референдум вызвал большой интерес у многих общественных зарубежных организаций, таких, как Бюро по связям в Центральной Азии, Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе, Международный Фонд Избирательных Систем, Национальный Демократический Институт США и других, чьи эксперты побывали на многих избирательных участках Ошской, Джалалабадской, Чуйской областей. Было также много местных наблюдателей, в том числе из неправительственных организаций "Центр Интербилим", "Форум НПО в Кыргызстане" и других. По приглашению Центральной избирательной комиссии только в Бишкеке было аккредитовано 37 журналистов из многих республиканских, а также российских и зарубежных средств массовой информации. Почти все работники областной и районной прессы следили за ходом референдума в районах, городах, областях.

В ходе референдума Центральной избирательной комиссией впервые, в рамках реализации программы "ГАС Шайлоо", было организовано наблюдение за ходом голосования в регионах с помощью электронных средств связи. Все сведения из областных комиссий референдума передавались по компьютерной связи в реальном режиме времени: информация, введенная областными комиссиями, тут же отражалась на компьютерах Центральной избирательной комиссии и экране в демонстрационном зале. Для ее просмотра были приглашены посольства, международные и национальные неправительственные организации, журналисты, которые в течение дня могли наблюдать за ходом референдума в регионах республики по монитору, установленному в зале Дома Правительства⁵.

В голосовании приняло участие 2 196 591 человек или 96,44%. Число граждан, ответивших "Да" на поставленный в бюллетене вопрос, составило 91,14% от общего числа граждан, имеющих право участвовать в референдуме, ответивших "Нет"

- 4,41%. Таким образом, подавляющее большинство населения республики в целом одобрило проект Закона Кыргызской Республики "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики", соответствующие поправки в Основной Закон страны.

11 августа 1999 года выходит Указ Президента Кыргызской Республики "О назначении выборов депутатов городских, поселковых и мильных кенешей Кыргызской Республики"⁶ на 17 октября 1999 года. Перед этим событием парламентом республики был принят Кодекс "О выборах в Кыргызской Республике"⁷, который объединил в себе все существующие до этого времени различные законы о выборах разного уровня государственной власти и местного самоуправления. Начиная с этого времени все избирательные компании по выборам в органы государственной власти и местного самоуправления должны проходить по новому избирательному законодательству. Центральная избирательная комиссия разработала план мероприятий по пропаганде норм и положений Кодекса "О выборах в Кыргызской Республике". В части предстоящих выборов депутатов местных кенешей впервые в республике депутаты этого уровня, согласно новому избирательному законодательству, избираются по многомандатным избирательным округам, введено утвердительное голосование, появились новые понятия "член избирательной комиссии с совещательным голосом" и "уполномоченный представитель кандидата в депутаты".

В день голосования наибольшую активность проявили избиратели Ошской области - 78,6%, Джалалабадской - 74,3%, Чуйской - 68,1%. Меньше избирателей приняло участие в выборах в Нарынской - 65,6%, в Таласской - 60,3%, в Иссыккульской - 59,5%. Самыми пассивными оказались избиратели города Бишкек - 38,3%.

Деятельность избирательных комиссий осуществлялась открыто и гласно. В шести избирательных округах Ошской, Чуйской, Нарынской и Иссыккульской областей 20 депутатских мандатов остались вакантными, так как количество кандидатов там оказалось меньше установленного числа мандатов. Выборы в этих округах были перенесены на более поздний срок. В ходе выборов имели место жалобы на неправомерные действия, участковых избирательных комиссий, встречались факты семейного голосования и голосования без удостоверения личности, по студенческим билетам, злоупотребления при голосовании с переносным ящиком. По этим и другим недостаткам результаты голосования в трех участках города Бишкек были отменены решением Центральной избирательной комиссии.

⁶ Указ Президента Кыргызской Республики "О назначении выборов депутатов городских, поселковых и аильных кенешей Кыргызской Республики". - Б., 1999. №206.

⁷ Кодекс Кыргызской Республики "О выборах в Кыргызской Республике". - Б., 1999. № 39.

⁵ См.: Указ Президента Кыргызской республики "О референдуме (всенародном голосовании) в Кыргызской Республике 17 октября 1998 года". - Б., 1998. №292.

Литература:

1. Кодекс Кыргызской Республики "О выборах в Кыргызской Республике". - Б., 1999. № 39.
2. Всеобщая декларация прав человека. //Сборник международных документов по правам человека. - М., 1995. - С. 37.
3. Международный Пакт о гражданских и политических правах. //Сборник международных документов по правам человека. - М., 1995. -С. 67.
4. Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан от 15 декабря 1990 года.
5. Декларация о государственной независимости Республики Кыргызстан от 31 августа 1991 года.
6. Закон Жогорку Кенеша Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики". - Ф., 1991. № 566-ХП.
7. Закон Республики Кыргызстан "О внесении изменений в Конституцию (Основной Закон) Республики Кыргызстан". - Б., 1991. № 601-ХП.
8. Сооданбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики: Учебное пособие для студентов. - Б., 1996. - С. 37.
9. Якушев А.В. Конституционное право зарубежных стран (курс лекций). - М., 2001. -С. 305.
10. Сооданбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики: Учебное пособие для студентов. - Б., 1996. - С. 39.
11. Конституция Кыргызской Республики.- Б., 1993.- С. 94.
12. Ким В.Л. Первая Конституция независимого Кыргызстана. / Отв. ред. д.ю.н., профессор Р.Т. Тургунбеков; Институт переподготовки и повышения квалификации кадров КГНУ. - Б., 1998. -С. 106-105.
13. Указ Президента Кыргызской Республики "О референдуме в Кыргызской Республике 30 января 1994 года". - Б., 1993. №УП-320.
14. Советское государственное право. / Под ред. С.С.Кравчука. - М., 1985.-С. 313.
15. Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. - Б., 1994. №3. ст. 87.
16. Анализ принципов избирательного права стран СНГ/ Избирательное право и избирательный процесс в субъектах Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы: Материалы межрегионального научно-практического семинара. 11-13 мая 2000 г. / Под ред. Еремеевой Н.А., Невинского В.В. - Барнаул, 2000. - С. 108-112.

Рецензент: к.ю.н., доцент Шерипов Н.Т.