

Келдибеков Р.Ж.

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

УДК: 321(575.2) (04)

На современном этапе развития Кыргызстана приоритетным для продвижения к демократическим выборам является формирование иной практики их подготовки и проведения, более соответствующей международным признанным нормам и правилам. Важнейшими принципами демократических выборов в представительные органы местного самоуправления должны быть равноправие органов власти и гражданских организаций в контроле выборов при существенном упрощении процедур их проведения.

Структуры гражданского общества должны дополнить свою деятельность по соблюдению избирательных прав граждан требованиями постоянного соответствия результатов голосований воле избирателей. В первую очередь нужно вносить такие изменения в практику выборов, которые упрощают ее и делают более открытой.

Законодательство о выборах должно конкретно и четко описывать процедуры проведения выборов при минимизации возможностей руководителей и членов избирательных комиссий всех уровней принятия каких-то решений, способных повлиять на их исход. В частности, следует полностью исключить возможности избирательных комиссий снятия кандидатов или политических партий с регистрации на местных выборах и каких-то запретов для них на ведение агитации. На выборах у избирателей должна быть полная информация о кандидатах в представительные органы местного самоуправления и политических партиях, в них участвующих, а все решения должны принимать сами избиратели при голосовании. Одной из особенностей практики проведения местных выборов последних лет в Кыргызстане стал постепенный, но явный отказ от использования в этой практике демократических норм свободного получения информации журналистами, реального равенства кандидатов, соблюдения прав избирателей, реального обеспечения честного и точного подсчета явки на выборы и избирательных бюллетеней и др. Для повышения шансов реального использования чиновниками разного уровня демократических норм проведения выборов необходимо эти нормы реализовать демократическими процедурами. В частности, одним из ресурсов может быть уменьшение объема работы избирательных комиссий за счет расширения активности судов, прокуратуры, милиции, кандидатов, политических

партий, общественных организаций и самих граждан, в частности, в информировании избирателей и при определении результатов выборов. Повышение эффективности демократических процедур и реализации демократических норм проведения выборов должно быть одной из важнейших задач экспертного сообщества для достижения целей проведения в Кыргызстане местных выборов.

Для осуществления независимого наблюдения необходимо постоянно готовить граждан из активистов некоммерческих и общественных организаций. Подготовка наблюдателей на выборах будет малоэффективной, если их деятельность будет осуществляться только в периоды проведения выборов. Деятельность по подготовке наблюдателей должна быть долговременной, по возможности постоянной.

Сводить демократию к выборам вряд ли следует, а между выборами местная власть также должна постоянно находиться под наблюдением общества и под давлением общественных, гражданских и частных интересов, как и в периоды выборов. Поэтому было бы целесообразно проводить постоянное негосударственное наблюдение за деятельностью местных кенешей. Это наблюдение так же, как и наблюдение на выборах, должно сопровождаться публичными обсуждениями и оценками деятельности депутатов местных кенешей с позиций граждан и гражданского общества. Это наблюдение между выборами может вестись по отдельным, наиболее важным для граждан темам, например, по формированию и расходованию государственных и местного бюджета, состоянию медицины, системы образования и важнейших для регионов и населенных пунктов социальных программ, программ привлечения инвестиций и развития экономики данной области или района.

Наблюдение за деятельностью местной власти желательно превращать в постоянно действующий мониторинг с проведением общественных слушаний и гражданских экспертиз.

Для улучшения ситуации на выборах, в первую очередь, необходимо создание через сеть Интернет крупного республиканского проекта с условным названием «Свободные выборы» или «Информатика для выборов» и т.п., на которых помещать материалы всех конференций и семинаров, «круглых» столов. По мере

расширения этого проекта было бы желательно не просто делать мониторинг республиканских выборов депутатов Жогорку Кенеша или Президента, но и местных выборов тоже. Было бы очень важно, на наш взгляд, представлять в этом проекте аналитику местных выборов и политического процесса в целом, чтобы эта аналитика была двухуровневой: с позиций аналитиков из Бишкека и с позиций аналитиков из регионов. Для повышения эффективности формирования аналитического направления этого проекта очень важно разработать определенные, научно-обоснованные методики оценивания ситуаций в регионах и в целом по стране. В рамках этого единого государственного проекта или в ходе исполнения других проектов имело бы смысл попытаться как-то продвигать технологии типа проведения гражданских экспертиз. В гражданских экспертизах обсуждать и принимать решения должны были бы профессиональные эксперты, отличающиеся от экспертов властных структур только одним – в гражданской экспертизе эксперты должны оценивать проблемы с позиций граждан, должны работать по заказу общества, граждан и их объединений, а не по заказу органов власти. Естественно, за свое участие в такого рода гражданских экспертизах профессиональные эксперты должны получать оплату на уровне их оплаты при работе по заказам органов власти и структур бизнеса. Обеспечить такой уровень оплаты могли бы и зарубежные, и отечественные фонды. Если в ходе подготовки и проведения таких гражданских экспертиз удастся найти хотя бы некоторые достаточно эффективные решения проблем, которые пока решаются только административными методами или не решаются вообще, то можно было бы надеяться на расширение такого рода работ и для проведения антикоррупционных экспертиз, и для разработки изменений избирательного законодательства, и для обеспечения соблюдения в нашей стране свободы слова и повышения активности наших граждан.

Первое, с чего нужно начать, это не с разработки закона, а с отработки на практике некой эффективной процедуры проведения гражданской экспертизы. Пусть это будет в каком-то одном регионе, в какой-то отдельной сфере деятельности, допустим, в сфере антикоррупционной экспертизы избирательного законодательства. Если на практике удастся показать, что можно четко, конкретно, эффективно, действительно доказательно объяснять, что та или иная норма законодательства будет способствовать коррупции во время выборов и это будут все знать, то потом уже можно будет добиваться непринятия такой нормы или ее отмены. А затем можно будет лоббировать изменения в регламент Жогорку Кенеш КР. Потом можно было бы лоббировать

требование того, чтобы вместе с экспертами от правительства антикоррупционные экспертизы готовили бы независимые эксперты. И после отработки этой практики можно было бы лоббировать обязательность независимой антикоррупционной гражданской экспертизы любого законопроекта. В этом случае нормы закона о гражданской экспертизе соблюдались бы потому, что они поддерживаются не только желаниями активистов гражданского общества, но и сложившейся политической и законотворческой практикой. Хотя это и относительно длительный путь, но он с большей вероятностью приведет к более действенному результату, чем кажущаяся более коротким путь, начинающийся с разработки законопроекта.

И, наконец, как создать идеальную модель выборов в местные органы власти? Не ставя задачу описания всех принципов идеальной, т.е. наилучшей модели проведения выборов, можно описать некоторые предложения по её содержанию, представляющиеся эффективными для продвижения к демократическим выборам.

1. Нужно на практике определить, сколько избирателей в норме должно быть в списке избирательного участка, чтобы за сравнительно короткий период времени можно было гласно и открыто подсчитать их голоса по окончании периода голосования. Пока представляется, что в списке на избирательном участке должно быть не более 500 избирателей, а членов участковой избирательной комиссии достаточно в этом случае.

2. Желательно перейти от голосования по бюллетеням к голосованию с указанием избирателями номеров в списках кандидатов или политических партий, которые эти избиратели выбирают. В результате фокус контроля на выборах должен быть перенесен с того, насколько официально защищены бюллетени и сколько их выдано, на то, сколько и каких из них оказалось в ящиках для голосования. Для этого избирательная комиссия должна будет отвечать за содержимое ящиков для голосования, т.е. в течение всего периода голосования один член участковой избирательной комиссии должен постоянно контролировать, кто и что опускает в этот ящик, и нести ответственность за его содержимое.

3. Желательно сделать новые урны для голосования прозрачными, а номера кандидатов и политических партий, за которые проголосовал каждый избиратель вкладывать в конверты и опускать в урны именно конверты, чтобы не было видно, за кого проголосовал конкретный избиратель. Вскрывать конверты, опущенные в урны для голосования, будет дольше и сложнее технически, чем подсчитывать развернутые

бюллетени для голосования, как это делается сейчас. Но при уменьшении числа избирателей на участках для голосования и привлечении в помощь членам участковых избирательных комиссий наблюдателей при подсчёте голосов реальное время подведения итогов выборов должно сократиться.

4. Отказ от избирательных бюллетеней и переход к голосованию номерами кандидатов или политических партий в списках для голосования позволит делать эти списки неограниченными. В результате можно будет перейти к уведомительной, а не разрешительной, как сейчас, процедуре регистрации кандидатов и политических партий на выборах. Выдвигать кандидатов на выборах должны иметь возможность не только политические партии, но и общественные организации, в том числе, и объединения граждан, не зарегистрированные юридически, созданные только для выдвижения своего кандидата.

5. Необходимо снять все ограничения по общему объёму избирательных фондов на выборах, но сделать полностью гласным и открытым состав спонсоров каждого кандидата и политической партии, а также их расходы на проведение предвыборных кампаний.

6. Финансирование предвыборных кампаний кандидатов в местные кеңеші или политических партий из каких-то закрытых финансовых источников без каких-либо исключений должно считаться незаконным. Причина в том, что выборы должны стать публичной процедурой, для которой открытость финансов является абсолютно обязательной.

7. В законодательстве о выборах необходимо снять разделение информирования избирателей и агитации, потому что такое разделение всегда является фиктивным. Из практики проведения предвыборных кампаний хорошо известно, что любая информация о кандидате или о политической партии может быть агитацией.

8. Полностью запретить практику открепительных талонов, поскольку она постоянно приводит к разнообразным манипуляциям при подсчётах избирательных бюллетеней. Возможно, практику открепительных талонов следует заменить практикой досрочных голосований в конвертах, возможно, по почте, и для любого избирателя только на том избирательном участке, где он внесён в список избирателей. В этом случае будет легче контролировать участие граждан в голосовании. Конверты с номерами кандидатов и политическими партиями, за которые избиратели проголосовали досрочно, должны вскрываться сразу после окончания голосования и опускаться с тем же контролем, как и в период голосования в те же самые урны для голосования. А затем должны

определяться результаты голосования по обычной процедуре.

9. При организации гражданского наблюдения желательно ориентироваться на независимых специалистов, а не на специалистов политических партий. Причина в том, что наблюдение от политических партий слишком ангажировано и не может считаться независимым, а также соблюдающим приоритеты и интересы граждан, а не политических партий и их спонсоров. Поэтому законодательно разрешить наблюдение выборов любым общественным организациям и активным гражданам, не обязательно принадлежащим к той или иной политической партии. Для этого нужно ввести уведомительную процедуру регистрации наблюдателей в избирательных комиссиях, а также предоставить им возможности контролировать ход голосования и подсчет голосов не обязательно в помещениях избирательных комиссий, а через сеть Интернет, в первую очередь, через доступ в режиме реального времени к информации системы ГАС «Шайлоо» без возможности изменить ее базы данных, распространение пресс-релизов, сообщений в средствах массовой информации и т.п. Это необходимо в крупных городах, а там такие информационные возможности есть. В небольших населенных пунктах таких возможностей нет, но там все наблюдатели смогут находиться в помещениях избирательных комиссий.

10. Ввести в практику проверки нарушений законодательства о выборах по устным заявлениям граждан, не обязательно подкрепленным юридическими доказательствами. Доказательства должны собирать прокуратура и милиция, а не наблюдатели и граждане. Они могут помогать в сборе доказательств государственным органам, но государственные органы не вправе отказываться от разбирательства возможных нарушений законодательства на основании того, что граждане не представили им юридически обоснованных доказательств таких нарушений. По результатам проверок прокуратура и милиция должны давать ответы по существу запросов граждан и публиковать эти свои ответы полностью в сети Интернет и в средствах массовой информации.

11. Законодательство о выборах должно защищать не только права граждан, кандидатов и политических партий при их проведении, но обеспечивать честный подсчет голосов избирателей на них. По любому сомнению в честности подсчетов любого избирателя избирательные комиссии должны проводить разбирательства или пересчеты голосов на отдельных избирательных участках или в округах и давать публично обоснованные ответы на высказанные сомнения. В сфере подведения результатов выборов должен действовать такой же принцип, что и описанный выше при доказательстве нарушений на выборах.

В обоих случаях доказательства и обоснования честности выборов или отсутствия нарушений на них должны собирать органы государственного управления, а не граждане. Система государственного управления должна постоянно, на каждых выборах доказывать гражданам, что выборы проходили без нарушений. Именно такие принципы проведения выборов, по-видимому, следует признать лучше всего соответствующими положениям статьи 1 Конституции КР, в частности о том, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Кыргызской Республике является ее народ» (ч. 3 ст. 1) и что «высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные выборы» (ч. 4 ст. 1).

Эти предложения ни по отдельности, ни в совокупности не решают полностью проблемы проведения в Кыргызстане честных и свободных выборов на местном уровне. Но реализация этих предложений позволит изменить ситуацию на местных выборах, покажет гражданам готовность государства учитывать их интересы, сотрудничать с наблюдателями и активистами объединений граждан, проводить выборы с помощью информационно открытой и честной процедуры.

Литература:

1. Бидильдаев Г., Малабаев Б. Политические партии и избирательный процесс в Кыргызской Республике. – Бишкек: Бишкектранзит, 2007. – 124 с.
2. Выборы глав местного самоуправления Кыргызской Республики: Цифры и факты. – Бишкек, 2005. – С. 134.
3. Жумабаев М.Д. Развитие избирательной системы Кыргызской Республики.– Бишкек: Илим, 2004.– 160 с.
4. Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года № 99.
5. Закон КР «О статусе депутатов местных кенешей» от 13 января 2000 года № 3 (В редакции Закона КР от 27 февраля 2007 года № 27).
6. Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Респубике. от 23 октября 2007 года №158. – Бишкек 2007.
7. Постановление ЦИК КР «Об утверждении порядка изготовления и передачи нижестоящим избирательным комиссиям избирательных бюллетеней по выборам депутатов местных кенешей Кыргызской Республики» от 1 сентября 2008 года № 50.