

Орозбаева Ж.М., Бакирова Ш.М.

КЫРГЫЗСТАНДАГЫ ШАЙЛОО СИСТЕМАСЫНЫН ӨНҮГҮҮСҮ

Орозбаева Ж.М., Бакирова Ш.М.

РАЗВИТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Zh.M. Orozbaeva, Sh.M. Bakirova

DEVELOPMENT OF THE ELECTORAL SYSTEM IN KYRGYZSTAN

УДК: 342.8 (575.2) (04)

Макалада Кыргыз Республикасындагы шайлоо системасынын өнүгүүсү, калыптануусу жана көйгөйлөрү каралат.

Негизги сөздөр: *шайлоо, калыптануу, шайлоочулар, мамлекеттүүлүк, уюштуруу.*

В статье рассматривается развитие, формирование и проблемы избирательной системы Кыргызской Республики.

Ключевые слова: *выборы, формирование, избиратели, государственность, организация.*

The article discusses the development, organization and problems of the electoral system of the Kyrgyz Republic.

Key words: *elections, formation of voters, statehood, organization.*

Экономическая и политическая реформы, радикальные изменения жизни кыргызского общества и государства предусматривают решение многих проблем развития государственности и формирования гражданского общества, одной из них является формирование органов государственной власти. Именно поэтому институт избирательного права как неотъемлемый элемент демократии рассматривается современным государством ведением как основа демократического развития в целом, где важное место занимают выборы.

Кыргызы (кыргыз) принадлежат к числу древнейших народов Средней Азии. Из народов живущих в Средней Азии в настоящее время, нет, по-видимому, ни одного, название которого так рано встречалось бы в истории. Без сомнения, истоки родословной кыргызов уходят в глубь, тысячелетий: этноним "кыргыз" - самый древний из самоназваний современных тюркских народов.

Впервые он встречается в письменных источниках в конце III в., а точнее - в 201г. до н.э. Как обозначение отдельного племени (или группы племен) он возник в Центральной Азии далеко от занимаемых ныне народом мест. Прошло немало веков, прежде чем кыргызы обрели родину в нынешних границах. В результате широкого обмена мнениями между крупнейшими специалистами разного профиля АН СССР, АН Киргизской ССР и научных учреждений других братских республик на всесоюзной научной конференции по этногенезу (происхождению) кыргызского народа, проходившей в 1956 г. во Фрунзе (ныне Бишкек) было сделано заключение: "Кыргызский народ и его культура сложились... в результате взаимодействия, по меньшей мере, двух этнических элементов: центрально-

азиатского и местного - среднеазиатского. Один из важнейших "узловых" моментов этногенеза кыргызского народа, ближайший по времени, связан с событиями первой половины второго тысячелетия нашей эры. В эту эпоху на территорию Киргизии проникает с Востока значительное большинство предков современных кыргызов, говоривших уже на сложившемся кыргызском языке... Кыргызы становятся численно преобладающей группой населения на территории Киргизии, чего ни в коем случае нельзя сказать по отношению к более ранним эпохам". Изучение исторического опыта не ведется с целью вернуть те или иные общественные институты, которые существовали в кыргызском обществе, главная цель исследования - анализ базиса общественных отношений, на основе которого воздвигались и эффективно действовали институты избирательного права. Для успешного рассмотрения института избирательного права важно обратиться к тем традициям и обычаям народа, которые на протяжении веков прямо или косвенно приобщали народ к самостоятельному участию в решении своих внутренних вопросов.

До настоящего времени нет ни одной более или менее крупной научной работы, которая бы рассматривала вопросы избирательного права. Большинство исторических работ о кочевых и полуседлых народах Средней Азии, в том числе о кыргызах, концентрировали свое внимание на общих описаниях быта, формальных сводках по родовой номенклатуре, государственного, либо внутриплеменного управления (общественного самоуправления), проблемах этногенеза, материальной культуры, а также на вопросах брачно-семейных отношений. Причина отсутствия таких исследований обусловлена тем, что кыргызы на разных исторических этапах своего развития, в силу различных обстоятельств, несколько раз теряли, а затем снова приобретали свою государственность. История кыргызов официально берет начало с первой половины XVI в., когда на территории Тянь-Шаня (сегодняшней территории Кыргызстана) в результате ассимиляции енисейскими кыргызами аборигенных племен данного края, образовывается кыргызская нация современного облика.

Следует заметить, что избирательное право берет свое начало со времен их родового устройства. Родовые общины представляли собой по сути и форме самоуправляющиеся единицы, которые формировались самим народом. Объединение кыргызов в родовые общины было обусловлено экономическими интересами и стремлением, организовать общину

от нападения неприятеля. Огромное значение родового начала вытекает из права сильного: личность находит защиту только у своего рода. За поступки его отвечал род. Очистительная присяга налагалась не на оговоренную личность, а на другое лицо из его рода. Взыскание платил и получал род, а не лицо. При неуплате взыскания убивали не непременно убийцу, а любого человека из его рода. Невеста принадлежала не лицу, а роду. Вдова доставалась ближайшему родственнику умершего, а разведенная, должна была выбрать нового мужа среди рода прежнего мужа. Опекуном являлся всегда ближайший родственник. Гостию оказывали прием в зависимости от степени родства.

До Октябрьской революции Киргизия не имела единого территориального деления. Средняя Азия и Казахстан были разделены на ряд произвольно сформированных, без учета национального состава населения, областей. В течение нескольких десятилетий киргизским народом управляли царская администрация и феодально-байская верхушка, руководившие при этом эклектической смесью старых царских законов, шариата и норм обычного права. Октябрь 1917г. положил начало новой эпохе развития кыргызской государственности. Раздробленная территория Кыргызстана входила в виде уездов в разные области Туркестанской Автономной Советской Социалистической Республики.

Декларация прав народов России в 1917г. провозгласила право на самоопределение для каждой нации. Конкретные обстоятельства, в том числе географическое положение, международное окружение, уровень национального самосознания и прочее, обусловили разные условия для реализации этого права. С 1918 г. по 1920 г. национально-государственное строительство определялось процессом вхождения автономных республик и автономных областей в состав РСФСР и заключением двусторонних договоров между независимыми республиками и РСФСР. Самой крупной автономной республикой стала Туркестанская, образованная в начале 1918 г., в Средней Азии. Так, Краевой съезд Советов, проходивший в г. Ташкенте с 28 ноября по 5 декабря 1917г., провозгласил Советскую власть в Туркестане, избрал для управления Туркестаном Совет Народных Комиссаров, который до V съезда Советов являлся единственным высшим государственным органом управления края. Съезд принял резолюцию об организации власти на местах, в которой указывалось, что вся власть переходит в руки Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Съезд принял Положение о Туркестанской Республике, которое кратко характеризовало структуру высших и местных органов ее власти и управления. Это был первый правовой акт, определивший государственно-правовой статус республики и по существу игравший роль временной конституции. Решения V краевого съезда Советов и провозглашение Туркестана Автономной Советской Республикой представляли важный шаг на пути разрешения национального вопроса Средней Азии. В решении съезда говорилось, что Туркестан-

ская Советская Республика управляется автономно, координируя свои действия с центральным правительством Российской Советской Федерации. На V Краевом съезде Советов впервые был избран Центральный Исполнительный Комитет Советов Туркестана (ТурЦИК) – высший орган власти в крае в период между съездами Советов, а также, было образовано правительство Туркестанской АССР - Совет Народных Комиссаров, осуществляющий исполнительные функции и управление краем. На этом же съезде произошло объединение Советов рабочих и солдатских депутатов с Советами крестьянских депутатов. Съезд принял резолюцию "Об очередных задачах Совнаркома Туркестанской республики". Очередной задачей съезд признал привлечение широких масс мусульманского пролетариата к участию в управлении краем. Законодательные акты РСФСР, изданные с первых дней Советской власти, первая Конституция Советского государства являлись основными источниками права в Туркестанской АССР и определяли ее государственно-правовое развитие. Конституция РСФСР и разработанная на ее основе и принятая 15 октября 1918г. VI Чрезвычайным все туркестанским съездом Советов первая Конституция республики, затем и Конституция Туркестанской АССР 1920 г. стали фундаментом правовой жизни Советского Туркестана, в том числе и Кыргызстана. Становление Советской власти на территории Киргизии произошло не везде одинаково, местами своеобразно в зависимости от соотношения революционных и контрреволюционных сил в каждом конкретном случае. В районах, где были рабочие и значительное влияние большевиков, где эксплуататорские элементы не имели достаточно сил, чтобы оказать вооруженное сопротивление, Советская власть победила мирным путем, путем завоевания рабочими и крестьянами под руководством большевиков прочного большинства в Советах (в Пишпекте, Сулюкте, Кызыл-Кия). Отдельные Советы рабочих и солдатских депутатов (Сулюкта) образовали военно-революционные комитеты. Многие Советы рабочих и солдатских депутатов, Советы крестьянских депутатов (Пишпек, Талас) имели отряды Красной Гвардии и вооруженные дружины из рабочих, солдат и местного крестьянства населения, которые непосредственно руководили борьбой трудящихся за переход власти в руки Советов. Опираясь на рабочие организации и революционные дружины, Советы брали власть в свои руки. Там, где были значительные силы контрреволюции, где влияние большевиков было сравнительно слабое, особенно в отдельных районах Южной Киргизии, где трудовой народ был больше всего забит религиозным фанатизмом, свершение социалистической революции и переход власти в руки Советов принял затяжной характер. Во многих районах Юга Киргизии бай-манапы и мусульманское духовенство организовали басмачество и продолжительно сопротивлялись установлению Советской власти. Власть в этих районах перешла в руки трудового народа в результате вооруженного подавления сопротивления

эксплуататоров. Так, к концу первой половины 1918 года Советская власть установилась почти во всех уездах и городах Киргизии.

Декларация о государственной независимости Республики Кыргызстан была принята 31 августа 1991г. на внеочередной сессии Верховного Совета двенадцатого созыва. Начался новый этап развития национальной государственности кыргызского народа – этап независимого, самостоятельного развития. С обретением Кыргызской Республикой суверенитета и независимости начались изменения в системе формирования высших представительных органов власти республики. 31 августа 1991 года Жогорку Кенеш Кыргызской Республики принял Закон "О выборах Президента Кыргызской Республики", в соответствии, с которым 12 октября 1991 года состоялось всенародное голосование на выборах Президента Республики Кыргызстан. Избранный депутатами Верховного Совета Киргизской ССР в октябре 1990 года первый Президент Киргизской ССР Аскар Акаев в связи с принятием Декларации о суверенитете и независимости Республики Кыргызстан и изменения статуса республики, должен был подтвердить полномочия Президента Республики Кыргызстан. В избирательные бюллетени была включена фамилия А. Акаева, с вопросом о подтверждении его избрания Президентом Республики Кыргызстан и ответы "За" и "Против". Общее число граждан, включенных в списки избирателей, составило 2 319 780 избирателей, из которых приняло участие в голосовании 2 065 318 избирателей, что составило 89, 03%. Число граждан, проголосовавших "За" составило 1 968 781 избирателей, что составило 95, 3%, "Против" - 95 202 или 4, 6% избирателей. Недействительными были признаны 1 098 избирательных бюллетеней или 0, 1%. По итогам выборов Президента 21 сентября 1991 года Верховный Совет Республики Кыргызстан принял Закон Республики Кыргызстан "О внесении изменений в Конституцию (Основной Закон) Республики Кыргызстан". В это же время шла практическая работа по разработке проекта новой Конституции. Постановлением Президиума Верховного Совета республики от 15 мая 1991 года была создана рабочая группа по подготовке проекта новой Конституции, куда вошли ученые-правоведы из Академии наук и юридического факультета Кыргызского Государственного Университета, ведущие специалисты Министерства юстиции и других учреждений. Проект, доработанный с учетом обсуждения в комиссии, в конце июня был внесен на рассмотрение сессии Верховного Совета, которая проходила в два этапа - 4 и 25 июля 1991г. После соответствующей доработки проекта Конституционной комиссией, он был вновь, уже третий раз, внесен на рассмотрение одиннадцатой (декабрьской) сессии Верховного Совета. Постановлением от 12 декабря 1992г. проект Конституции был вынесен на всенародное обсуждение. С учетом замечаний и предложений, поступивших в ходе трехмесячного обсуждения, Конституционная комиссия доработала проект Конституции и внесла на рассмотрение 12 сессии

Верховного Совета, которая проходила в два этапа - 12-19 апреля и 3-8 мая 1993г.

5 мая 1993 года, в результате многодневных напряженных дебатов, новая Конституция государства была принята. Это знаменовало, что Кыргызстан вступил в новый - демократический этап её развития. Документ стал плодом двухлетней работы многих специалистов, работавших над концепцией и проектом Конституции, председателя Конституционной комиссии – Президента Кыргызской Республики А. Акаева, членов Конституционной комиссии, депутатов парламента, тысяч граждан республики, принявших участие в ходе всенародного обсуждения проекта и представивших свои замечания и предложения к проекту. Конституция Кыргызской Республики 1993г. с одной стороны, обобщает весь конституционный опыт строительства национальной государственности кыргызского народа, а с другой - обогащает этот опыт новым содержанием, отвечающим требованиям новых задач государственного строительства. Этим обусловлены особенности новой Конституции, ее преемственность по отношению к Основным законам, предшествовавшим ей, и новизна по сравнению с ними. Новая Конституция Кыргызской Республики 1993г. совершенно отличается от Конституции 1978г. по своей сущности, содержанию и форме. Структурно Конституция 1993 г. делится только на главы и разделы. Главная отличительная особенность Конституции 1993 г. - ее деидеологизация. В статье 8 Конституции подчеркивается, что в Кыргызской Республике не допускается "слияние государственных и партийных институтов, а также подчинение государственной деятельности партийным программам и решениям". Теоретически Конституция 1993 г. опирается на идеи правового государства, общечеловеческие ценности и принципы. Выборы являются основным инструментом реализации народного суверенитета, формирования и выражения общественного мнения, обеспечения стабильности и эффективности функционирования государственного механизма. Посредством выборов и референдумов осуществляется власть народа и не случайно в ст. 3 Конституции Кыргызской Республики 1993г. народ провозглашен носителем суверенитета и единственным источником государственной власти.

В 2003 году перед кыргызстанским обществом возникла задача совершенствования избирательного законодательства в свете проходящей в государстве конституционной реформы. К концу 2003 года был разработан проект Закона Кыргызской Республики "О внесении изменений и дополнений в Кодекс "О выборах в Кыргызской Республике" 1999 г., подготовленный в связи с необходимостью приведения избирательного закона в соответствие с новой редакцией Конституции Кыргызской Республики, принятой на референдуме в феврале 2003 года. Данный Закон был принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша и подписан Президентом Кыргызской Республики 24 января 2004 года. Отрядным фактом является то, что в новом Кодексе о выборах

учтены замечания и рекомендации различных участников выборного процесса, а также предложения автора поступившие после проведения выборов 2000-2003 годов. Включенные изменения и дополнения связаны, в первую очередь, с вопросами обеспечения больших гарантий избирательных прав граждан, создания максимально благоприятных условий для избирателя – главного участника выборного процесса, избирательных комиссий, которые фиксируют волеизъявление граждан, обеспечения оптимальных механизмов организации и проведения законных, справедливых, свободных и транспарантных выборов. В первую очередь необходимо отметить более демократическую процедуру формирования избирательных комиссий по представлению соответствующих местных кенешей на основе предложений политических партий, общественных объединений, собраний избирателей. Кандидатуры, представленные от политических партий, должны утверждаться без процедуры избрания, то есть местные кенешы теперь обязаны представлять кандидатов от политических партий без рассмотрения на внеочередной сессии. Представители политических партий не могут составлять более одной трети от общего числа членов избирательной комиссии. В случае если число представителей от политических партий окажется больше установленного числа, вопрос будет решаться путем жеребьевки. По поводу неизбранных и не включенных по итогам жеребьевки кандидатов в состав избирательной комиссии будут образовываться резервы для включения их в избирательную комиссию в случае выбытия отдельных их членов или расформирования комиссии. В случае отсутствия резерва для включения в состав избирательной комиссии вышестоящая избирательная комиссия вправе включить в ее состав кандидатуры, а в случае расформирования избирательной комиссии - образовать нижестоящую избирательную комиссию из числа представленных кандидатов от политических партий, общественных объединений и собраний избирателей. В случае досрочного прекращения полномочий депутатов соответствующего местного кенеша либо их роспуска предложения в составы избирательных комиссий от политических партий, общественных объединений, собраний избирателей представляются непосредственно в вышестоящую избирательную комиссию, а она в свою очередь формирует соответствующую нижестоящую избирательную комиссию. Действующая система избирательных комиссий в Кыргызстане представляет собой важнейший организационный механизм, обеспечивающий периодическое демократическое обновление избираемых государственных органов и органов местного самоуправления. В целях обеспечения больших гарантий прав избирателей и исключения возможности влияния административного ресурса на избирательные процедуры установлена норма о том, чтобы государственные и муниципальные служащие составляли не более одной трети от общего числа членов избирательной комиссии. Остальная часть в избирательных комиссиях будет

представлена представителями общественных объединений и собраний избирателей. Усилена роль и значимость членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, которых может выдвигать зарегистрированный кандидат. Закон предусмотрел также прекращение своих полномочий членом комиссии с правом совещательного голоса и передачи их другому лицу по решению кандидата, назначившего данного члена комиссии. Новшеством является и то, что членами избирательной комиссии с правом совещательного голоса не могут быть назначены выборные должностные лица, должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях, учреждениях, судьи, прокуроры. В связи с возникновением необходимости уточнения статуса областных, Бишкекской, Ошской городских избирательных комиссий Закон устанавливает придание статуса государственных органов областным и Бишкекской городской избирательным комиссиям. Это связано с тем, что выборы государственных органов и органов местного самоуправления в республике приобрели постоянный и непрерывный характер. Председателей областных, Бишкекской городской избирательных комиссий предлагается сделать освобожденными должностными лицами, так как во время выборов основная нагрузка приходится на эти избирательные комиссии. В связи с приданием городу Ош статуса города республиканского значения – Ошская городская избирательная комиссия теперь является постоянно действующей избирательной комиссией.

2 июля 2011г. №68 был принят конституционный закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (В редакции конституционных Законов КР от 25 ноября 2011 г. N 221, 23 апреля 2015 года N 88).

А также был принят закон Кыргызской Республики от 14 июля 2014 года №136 «О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики» принятый Жогорку Кенешом Кыргызской Республики 30 июня 2014 года. Настоящий Закон регулирует отношения, возникающие при осуществлении деятельности по сбору, обработке, хранению и использованию биометрических данных граждан Кыргызской Республики (далее - биометрические данные), актуализации и защите базы биометрических данных.

1. Целью настоящего Закона является создание актуализированной базы данных граждан Кыргызской Республики с использованием биометрических данных.

2. Определение качественного и количественного состава граждан Кыргызской Республики, проживающих на территории Кыргызской Республики и за ее пределами;

3. Составление актуализированного списка избирателей;

4. Своевременная регистрация граждан и выдача идентификационных документов;

5. Эффективная борьба с преступностью, нелегальной миграцией, терроризмом и торговлей людьми;

6. Своевременное и качественное предоставление услуг населению;

7. Максимальная идентификация личности с использованием базы биометрических данных.

Выборы депутатов Жогорку Кенеша 4-октября 2015 года прошли по новой технологии и правилам. Были установлены урны автоматического подсчета голосов, что, по словам официальных лиц, поставил препону взбросу лишним бюллетеней и ошибкам при их подсчете. Также информация из избирательных участков сразу направлялись на сервер Центральной избирательной комиссии, что дала возможность предварительного подведения итогов голосования.

В Кыргызстане все предыдущие выборы сопровождалась недовольствами. Много споров и скандалов возникало из-за применения административного ресурса, использование студентов для объезда участков и голосования методом "карусели", принуждение

госслужащих голосовать на выборах, вбрасывание пачками лишних бюллетеней. Наблюдатели, в том числе международные, которых было много, отметили, что выборы прошли открыто, прозрачно и на достаточно высоком уровне, но данная оценка не дает нам право расслабляться. Недостатков тоже было достаточно: очень много людей не нашли себя в списках, кое-где не работала биометрия.

Литература:

1. Исакова Г.Т. Государственный суверенитет Кыргызской Республики. - Бишкек, 1996 г.
2. Сооданбеков С.С, Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики. - Бишкек, 1999 г.
3. Арабаев А.А. Конституционное развитие Кыргызстана. - Бишкек, 1998 г.
4. Бартольд В.В. История Туркестана (конспект лекций). - Ташкент, 1922 г.
5. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М., 2001 г.
6. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право РФ. - М., 1996 г.
7. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. (Монографическое исследование). - М., 1996 г.

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент Татенова М.Б.