

УДК-М.342.8 (575.2) (04)

СТАНОВЛЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

М.Дж. Джумабаев – канд. юрид. наук, доцент

The present article discusses the problems of election system of the Kyrgyz Republic since Kyrgyzstan gained its independence. The author deeply analyzed the 1993 Constitutional norms of Kyrgyzstan, laws regulating suffrage and election process as well as revealed a number of shortages of the current code "About the elections in the Kyrgyz Republic", which was passed in 1999.

С принятием 5 мая 1993 г. Конституции в Кыргызской Республике заложена основа для дальнейшего свободного развития, как самостоятельного, суверенного государства, конечной целью которого является построение правового гражданского общества с развитыми институтами демократии.

Общеизвестно, что большую роль в развитии структур прямой и представительной демократии играет такой институт, как избирательная система.

С момента принятия Конституции в Кыргызской Республике целенаправленно, в соответствии с международными избирательными стандартами, создана нормативно-правовая база организации и проведения выборов, изменена избирательная система Кыргызстана в целом. Это – свидетельство дальнейшего развития демократических основ государственного регулирования Кыргызстана, одна из черт, характеризующих современное прогрессивное общество, базовым институтом которого являются выборы. Данный институт демократии – признанный исторической практикой способ обретения властью доверия и поддержки народа. Во время выборов власть в буквальном смысле переходит к народу, идущему на избирательные участки определять своих представителей в институтах власти.

Выборы, как известно, являются основной формой участия граждан в политике и госу-

дарственном управлении, осуществления ими контроля за деятельностью органов власти и должностных лиц. Именно выборная демократия закладывает социальные, политические и правовые условия открытой, конкурентной, основанной на свободном волеизъявлении граждан, демократической модели власти.

С обретением Кыргызстаном суверенитета и независимости начались изменения в системе формирования высших представительных органов власти республики. Выборы народных депутатов Кыргызской ССР в 1990 г. проходили на начальном периоде становления многопартийности, в условиях, когда существовавшая однопартийная система была еще сильна. Но прошедшие в 1990 г. выборы уже отличались от предыдущих рядом принципиальных новшеств.

Правовой основой выборов 1990 г. стал принятый в период перестройки в 1989 г. Закон "О выборах народных депутатов Кыргызской ССР"¹, который содержал ряд новых норм, частично изменивших прежнюю регламентацию избирательной системы. В частности, избирательные округа, согласно этому Закону, стали образовываться исходя из числа из-

¹ Закон Кыргызской ССР "О выборах народных депутатов Кыргызской ССР" // Ведомости Верховного Совета Кыргызской ССР. – 1989. – №10. – Ст. 78.

бирателей, проживающих на данной территории, а не всего населения, как было раньше. Продолжительность предвыборной кампании была увеличена с двух месяцев до четырех, что позволяло кандидатам вести реальную избирательную кампанию. Законом было предусмотрено также увеличение числа трудовых коллективов и общественных организациях, имеющих право выдвигать кандидатов в депутаты и представителей в составы избирательных комиссий, а также непосредственное участие в выдвижении населения по месту жительства. Были определены перечень должностных лиц, должность которых несовместима со статусом народного депутата, а также сроки их пребывания на своих постах. И, что очень важно, для осуществления одного из основополагающих демократических принципов – принципа тайного голосования – было установлено обязательное требование о прохождении каждого избирателя к урнам для голосования через специальную закрытую кабину.

В правовой терминологии республики появилось новое понятие “проведение выборов в условиях конкурентности, альтернативности”. Для проведения выборов народных депутатов Киргизской ССР на территории республики было образовано 350 избирательных округов. В них баллотировалось 878 кандидатов в депутаты. В 86 избирательных округах в избирательные бюллетени было включено по одному кандидату, в 127 – по два, в 137 – по три и более кандидатов. И хотя процедура выдвижения кандидатов в депутаты по-прежнему была связана с рядом довольно жестких ограничений, представляющих определенные преимущества кандидатам-коммунистам, тем не менее, в парламент был избран ряд ранее неизвестных на официальном политическом небосклоне общественных деятелей, ратующих за демократический курс развития Кыргызстана. Возросла сменяемость депутатов: из 350 депутатов Верховного Совета Киргизской ССР 278 или 78,8% не являлись депутатами предыдущего созыва¹. Это было большим достижением для парламента, в котором раньше депутаты состояли как бы пожизненно.

¹ Электронные материалы глобальной сети Интернет. См. ссылку: www.adviser.kg

Выборы свидетельствовали о том, что в избирательной системе республики наметились изменения в сторону демократизации. Это подтвердили и последующие демократические альтернативные выборы 1995 г. Президента страны, депутатов местных представительных органов, а также проведение референдумов.

В 1995 г. Кыргызстан первым среди стран Центральной Азии перевел свою столицу – город Бишкек – на принципы местного самоуправления, была образована мэрия г. Бишкек. Согласно Указу Президента Кыргызской Республики о проведении выборов глав местного самоуправления городов Бишкек и Ош² от 2 января 1995 г., были проведены выборы глав местного самоуправления указанных городов³.

В ходе выборов депутатов в двухпалатный Жогорку Кенеш (парламент) Кыргызской Республики в феврале-марте 1995 г.⁴, а также во время выборов Президента в декабре 1995 г.⁵ был сделан важный шаг по внедрению в законодательный и технологический процессы выборов, одобренных мировой практикой избирательных правил и процедур.

² Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики “Об образовании городской избирательной комиссии по проведению выборов главы местного самоуправления города Бишкека”. – Бишкек, 1995. – №24; Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики “Об образовании городской избирательной комиссии по проведению выборов главы местного самоуправления города Оша”. – Бишкек, 1995. – №25.

³ Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики “Об утверждении итогов выборов главы местного самоуправления города Бишкека”. – Бишкек, 1995. – №47.

⁴ Указ Президента Кыргызской Республики “О назначении выборов в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики”. – Бишкек, 1994.

⁵ Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики “О назначении выборов Президента Кыргызской Республики”. – Бишкек, 1995. – 3 №200-1; Постановление Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики “О назначении выборов Президента Кыргызской Республики”. – Бишкек, 1995. – П №156-1.

Выборы депутатов Жогорку Кенеша и выборы Президента были альтернативными и открытыми. Впервые на этих выборах был введен институт отечественных и международных наблюдателей, а также стал практиковаться сбор подписей в поддержку кандидатов в Президенты пропорционально количеству избирателей каждого региона. Большое значение уделялось гласности при подготовке и проведении выборов.

Во время выборов депутатов двухпалатного Жогорку Кенеша наиболее важным изменением было деление территории Кыргызстана на новые избирательные округа, в результате чего было создано 35 избирательных округов по выборам депутатов Законодательного собрания и 70 – по выборам депутатов Собрания народных представителей.

Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ назвало выборы депутатов Жогорку Кенеша 1995 г. “первыми демократическими выборами парламента Кыргызстана”¹. В свою очередь международные наблюдатели в своем официальном заявлении по поводу парламентских выборов 5 февраля 1995 г. подчеркнули, что “недостаток ясной законодательной структуры этих выборов также рассматривается как реальное препятствие к подлинно свободным и честным выборам”.

Многие законодательные акты дублировали друг друга. Например, первые главы законов “О выборах Президента Кыргызской Республики”, “О выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики”, “О референдуме в Кыргызской Республике”, положения “О выборах в районные и областные кенешы Кыргызской Республики” и “О выборах депутатов местных кенешей первичного уровня Кыргызской Республики”, утвержденные Указами Президента, были общими для всех видов выборов и референдума, так как в них закрепились принципы их проведения. Вопросы материального обеспечения выборов и референдума, их организации и проведения, составления списков избирателей, круг субъектов права выдвижения кандидатов на выборные должности, правовой статус наблюдателей и правила проведения предвыборной агитации, вопросы

обжалования неправомерных действий участников выборов также являлись похожими.

Выборы 1995 г. показали несовершенство существующей правовой базы в Кыргызской Республике, которая не могла не влиять на эффективность функционирования выборных представительных органов государственной власти и местного самоуправления, поставили вопрос о реформировании избирательной системы Кыргызской Республики, приведении ее в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики, международными демократическими стандартами.

Законодательство в области выборов в силу своей социально-политической и юридической значимости признается одним из основополагающих после Конституции. 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.

Исходя из этого в соответствии с Указом Президента от 8 июля 1997 г. “О Государственной программе совершенствования избирательной системы Кыргызской Республики на 1997–2000 годы” была поставлена задача создания в Кыргызстане демократической, основанной на мировом опыте, нормативно-правовой базы². Необходимо было создать такой закон, чтобы народ, десятилетиями участвовавший в формальных, символических выборах, ощутил свое значение как носитель суверенитета и единственный источник власти.

Реформирование избирательного законодательства было направлено на решение трех главных задач. Первая – обеспечение гарантий избирательных прав граждан и равного веса голоса каждого избирателя. Вторая – использование субъектами избирательного процесса методов политической предвыборной борьбы на демократической основе. Третья – обеспечение

¹ Руководство ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. – Варшава, 1996. – С. 58.

² 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. Н.А. Еремеевой, В.В. Невинского. – Барнаул, 2000. – С. 108–112.

общественного контроля за организацией подготовки и проведения выборов, своевременным определением итогов голосования, подведением результатов выборов и их опубликованием.

Все эти задачи были реализованы в принятом Кодексе Кыргызской Республики¹ (далее – Кодекс о выборах), который создал благоприятные правовые и избирательные условия для проведения выборов на демократической основе. Кодекс также предусмотрел механизмы реализации принципа свободных и справедливых выборов, использование субъектами избирательного процесса методов политической предвыборной борьбы на равной и состязательной основе, обеспечение гарантий свободы выборов.

В Кодексе о выборах получили закрепление и наиболее полную регламентацию демократические принципы всеобщего, равного и тайного избирательного права; свободного голосования; обязательности, периодичности и открытости выборов; гласности и транспарентности деятельности избирательных комиссий; функционирования института наблюдателей. Введена смешанная пропорционально-мажоритарная избирательная система, включены статьи, регламентирующие выборы депутатов по партийным спискам.

Особенностью Кодекса о выборах является включение норм, обязывающих кандидатов, политические партии, избирательные блоки создавать собственные избирательные фонды для финансирования выборной кампании; предусматривающих основания ответственности кандидатов, политических партий, избирательных блоков за предоставление недостоверных сведений о находящемся в собственности кандидатов и членов их семей движимом и недвижимом имуществе; определяющих механизм обжалования действий (бездействий) органов и должностных лиц, нарушающих избирательные права граждан; уточняющих круг лиц, осуществляющих наблюдение в день голосования и при подсчете голосов избирателей и их полномочия; введение, в соответствии с принципом равенства избирательного права, утвердительного голосования и т.д.

¹ Кодекс Кыргызской Республики “О выборах в Кыргызской Республике”. – Бишкек, 1999. – №39.

С процессом становления демократического общества тесно связана проблема взаимодействия политических партий и властных структур. Чем активнее участие партий в формировании и деятельности органов представительной власти, тем полнее учитываются интересы различных слоев общества и, соответственно, больше доверия народа к власти и правительству.

Подготовка к выборам депутатов Жогорку Кенеша 2000 г. активизировала деятельность политических партий. В выборах получили право принимать участие 14 политических партий, в числе которых были как довольно известные партии, так и партии, заявившие о себе накануне выборов. Это еще раз свидетельствует о том, что становление политических партий неразрывно связано с совершенствованием избирательной системы. Поэтому так много споров идет об избирательной системе по выборам депутатов парламента, обеспечивающей политическим силам возможность для публичного отстаивания своих позиций в системе государственной власти.

Выборы депутатов местных кенешей, депутатов Законодательного собрания и Собрания народных представителей Жогорку Кенеша, Президента Кыргызской Республики (1999–2000 гг.), проведенные на основе Кодекса о выборах, были оценены многими участниками избирательного процесса, международными организациями как соответствующие мировым демократическим стандартам.

Вместе с тем избирательная практика дала основания для дополнительного осмысления действующего законодательства и принятия мер по устранению отдельных противоречий и усилению гарантий прав избирателей. В связи с этим рабочей группой, образованной Президентом Кыргызской Республики, с учетом замечаний и рекомендаций, поступивших после проведения выборов 1999–2000 гг., был подготовлен проект Закона “О внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах”, предусматривающий ряд изменений в сторону дальнейшей демократизации избирательной системы.

Проект Закона содержал ряд дополнений и изменений. В частности, в связи с введением института прямой выборности глав местного самоуправления и необходимости их проведения в соответствии с установленными демокра-

тическими процедурами, в проекте предлагалась новая глава о выборах глав местного самоуправления. В соответствии с демократическими стандартами предлагалось ввести нормы об обязательном проведении выборов на альтернативной основе. В случае регистрации одного кандидата, либо, если до дня голосования остался один кандидат, по решению избирательной комиссии выборы откладываются для дополнительного выдвижения кандидатов.

Принципиальным оставался вопрос об установлении итогов голосования и определении результатов при проведении выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по одномандатным округам. В проекте Закона предлагалось перейти к упрощенной системе абсолютного большинства в два тура. С учетом высказанных замечаний и рекомендаций в проекте Закона были устранены противоречия, имеющиеся в статье 76 Кодекса о выборах, и депутатский мандат можно было получить только по результатам голосования избирателей.

Изменения и дополнения в предлагаемом проекте были связаны также с усилением независимости избирательных комиссий, прозрачности их действий и принимаемых ими решений. Главная задача избирательных комиссий – обеспечение свободного и справедливого голосования избирателей, создание максимальных удобств для избирателей, исключая возможность давления на них как со стороны местных органов власти, так и со стороны представителей кандидатов, партий и блоков. Для усиления гарантий проведения справедливых выборов в проект Закона было внесено предложение о запрете присутствия должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления на избирательных участках, за исключением работников правоохранительных органов, обеспечивающих общественный порядок в ходе голосования.

Предлагаемый проект Закона предусматривал и иные изменения и дополнения, которые усиливали гарантии избирательных прав граждан и тем самым способствовали дальнейшему развитию непосредственной демократии в Кыргызстане. Участие или неучастие отдельных групп и слоев населения в избирательном процессе зависят от правовой культуры избирателей, осознания ими собственной роли в отношениях между властью и граждани-

ном. И поэтому выработка и проведение электоральной политики, формирование демократической культуры электорального поведения различных его участников являлись основной составной частью Государственной программы совершенствования избирательной системы Кыргызской Республики на 1997–2000 г.¹, а затем второго этапа этой программы, рассчитанного на 2001–2005 г. Идеология Госпрограммы базируется на идее, согласно которой полная реализация конституционных прав граждан возможна только в атмосфере общественного доверия к государственным институтам.

Именно в этих целях Госпрограммой предусматривается проведение целенаправленной работы по формированию юридических, информационных и образовательных условий проведения выборов и референдумов. Ключевое место в этой деятельности занимают вопросы профессиональной подготовки организаторов выборов, методическое обеспечение деятельности избирательных комиссий всех уровней и повышение правовой культуры избирателей различных возрастов и социальных групп.

При всем многообразии мирового опыта демократической организации государственной власти важно не столько воспроизвести тот или иной вариант конституционного устройства в национальном законодательстве, сколько избежать имитации демократического процесса, способной дискредитировать в общественном сознании саму идею выборной демократии.

Смысл совершенствования избирательной системы, основанной на свободных выборах, состоит в том, чтобы накопить юридические, социальные, культурные и организационные ресурсы для дальнейшей структурной трансформации политической системы общества.

Разумеется, развитие избирательной системы Кыргызской Республики необходимо на стадии своего становления и реализация его потенциала носит в большей степени альтернативный характер. Изложенная точка зрения может быть рассмотрена лишь как один из вариантов ее развития.

¹ О Государственной программе совершенствования избирательной системы Кыргызской Республики // Бюллетень Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики. – Бишкек, 1997. – №2. – С. 12.