



Бюро по Демократическим Институтам и Правам Человека

Кыргызская Республика

**ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**



Варшава
29 ноября 2006 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

I. ВСТУПИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ.....	1
II. РЕЗЮМЕ.....	2
III. ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ	2
A. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ.....	2
B. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	3
C. ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ УЧАСТНИКОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА.....	5
D. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АВТОМАТИЗИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ (ГАС) «ШАЙЛО»	6
IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ.....	7

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА
ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

29 ноября 2006 г.

I. Вступительная часть и содержание

В данном обзоре рассматривается Государственная Программа Совершенствования Избирательной Системы в Кыргызской Республике на период с 2006 по 2010 гг., которая была принята Указом № 40 от 5 июля 2006 г. Центральной Комиссии по Выборам и Референдумам (Центризбирком) Кыргызской Республики

Данный обзор – это результат диалога и сотрудничества между властями и гражданским обществом КР и Бюро ОБСЕ по Демократическим Институтам и Правам Человека (БДИПЧ/ОБСЕ).

В январе 2004 г. БДИПЧ/ОБСЕ представил комментарии на предложенные изменения и дополнения в Избирательный Кодекс, а в июле 2006 г. дал оценку Кодекса с изменениями и дополнениями Жогорку Кенеша (Парламента) от 27 января 2006 г.¹ БДИПЧ/ОБСЕ также представил комментарии и рекомендации по законодательным рамкам для проведения выборов и управлению выборами в своих отчетах по Парламентским выборам и досрочным Президентским выборам, состоявшимся в 2005 г,² а также Промежуточные Рекомендации по досрочным Президентским выборам, состоявшимся в 2005 г.³

Данный обзор предназначен для рассмотрения Центризбиркомом по его просьбе и направлен на то, чтобы оказать содействие властям, избирательным комиссиям и гражданскому обществу КР в их усилиях, направленных на совершенствование избирательной системы и обеспечение проведения выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами. Данный обзор подготовлен на основе неофициального перевода Государственной Программы и не гарантирует точность перевода.

¹ См. Оценку Изменений и Дополнений к Избирательному Кодексу, КР (5 ноября 2003 г.); Оценку Избирательного Кодекса с дополнениями и изменениями ЗС ЖК КР, принятыми во втором чтении от 25 декабря 2003 г, КР (15 января 2004 г.); и Оценку Избирательного Кодекса (7 июля 2006 г.). Оценка от 15 января 2004 г. Была направлена властям КР, но не публиковалась на веб-сайте БДИПЧ.

² См. Окончательный Отчет БДИПЧ/ОБСЕ об итогах Парламентских Выборов в КР, состоявшихся 27 февраля и 13 марта 2005 г. (20 мая 2005) и Заключительный Отчет БДИПЧ/ОБСЕ о Президентских Выборах в КР, состоявшихся 10 июля 2005 г. (7 ноября 2005) на сайте: www.osce.org/odhr-elections/14475.html

³ SeeСм. Промежуточные Рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ по Досрочным Президентским выборам в КР (12 апреля 2005 г.) на сайте: www.osce.org/odhr-elections/15526.html

II. РЕЗЮМЕ

Государственная Программа Совершенствования Избирательной Системы КР является прогрессивным шагом в направлении проведения выборов в соответствии с Обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами демократических выборов. Всеобъемлющая Программа направлена на совершенствование проведения выборов и национального законодательства и аспектов избирательной системы и управления выборами. К компонентам Программы относятся: (а) реформа избирательных законодательных рамок; (б) тренинг для членов избирательных комиссий; (в) привлечение СМИ к процессу повышения уровня знаний общественности связанных с выборами вопросов; и (г) совершенствование Государственной автоматизированной системы (ГАС) «Шайлоо».

В данном обзоре даны рекомендации относительно предлагаемых мероприятий. В основном, БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует, чтобы инициативы, предусматриваемые Программой, гарантировали, что все связанные с выборами мероприятия соответствуют обязательствам ОБСЕ и, что ранее предложенные БДИПЧ/ОБСЕ рекомендации учтены. Необходимо подчеркнуть, что ценность Государственной Программы, нацеленной на усовершенствованное проведение выборов в КР в соответствии с обязательствами ОБСЕ полностью зависит от ее эффективной реализации.

III. ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ

Обзор следует структуре Государственной Программы. Во-первых, в нем даются комментарии на цели и задачи Программы и, во-вторых, на ключевые сферы: (а) совершенствование избирательного законодательства; (б) повышение правовой культуры участников процесса продвижения избирательной системы; (в) участие СМИ в повышении уровня знаний общественности; и (г) улучшение Государственной Автоматизированной Системы (ГАС) «Шайлоо».

A. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ

Разработка Центризбиркомом КР данной Государственной Программы для продолжения процесса совершенствования избирательной системы достойно всяческой похвалы. Данный шаг приветствуется и указывает на намерение Центризбиркома и властей КР проводить выборы в соответствии с принципами ОБСЕ и другими международными стандартами демократических выборов.

Цель Программы – далее разрабатывать современную избирательную политику, уважающую гражданские и политические права граждан в соответствии с демократическими избирательными стандартами, правилами и процедурами. Программа определяет четыре базовые сферы для организации и управления выборами: (а) совершенствование и дальнейшая разработка избирательного законодательства; (б) правовое обучение всех участников избирательного процесса (включая избирателей, членов избирательных комиссий, представителей политических партий, общественных объединений, кандидатов, их представителей и наблюдателей); (в) выпуск юридической информации и создание

учебной инфраструктуры и Учебного Центра; и (г) дальнейшая разработка Государственной Автоматизированной Системы «Шайлоо».

Государственная Программа будет реализовываться совместными усилиями ряда структур, включая центральные и местные правительственные органы, политические партии, гражданское общество, академическое сообщество, СМИ и международные организации. Хотя выполнение Государственной Программы является, в первую очередь, обязанностью национальных органов власти и других участников, подчеркивается, что они будут обращаться к международным организациям за консультациями и, возможно, к ним будет обращена просьба оказать помощь в ее реализации.

Государственная Программа также затрагивает основные компоненты демократических выборов, таких как соответствующее международным стандартам избирательное законодательство, соответствующий уровень правовой культуры и знаний избирателей, строгое соблюдение гражданами и членами избирательных комиссий избирательного законодательства и технологий, обеспечивающих прозрачность выборов, таких как ГАС «Шайлоо».

Государственная Программа не ссылается полностью на Принципы демократических выборов ОБСЕ, приведенные в Копенгагенском Документе 1990 г. Такой избирательный процесс предполагает, между прочим, что избирателям предоставляется выбор между четкими политическими альтернативами, конкурирующими с рамками объективных условий; наличие свободных СМИ; соблюдение свободы выражения, собрания, объединений и движений, соблюдение принципа верховенства закона; право создавать политические партии и претендовать на государственную службу; недискриминация и равные права для всех граждан; и свобода от устрашения. Более того, демократические выборы проводятся прозрачно и подотчетно и пользуются широким общественным доверием. *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует, чтобы Государственная Программа включила в себя ссылку на принципы ОБСЕ и другие применяемые международные стандарты демократических выборов.*

Многие предусмотренные Государственной Программой мероприятия связаны с другими правительственными инициативами – такими как разработка гражданского регистра – и мероприятиями других организаций и игроков. В дополнение к этому, мероприятия могут зависеть от поддержки и финансирования со стороны международных организаций. *Рекомендуется, чтобы Государственная Программа четко обозначила необходимые предварительные условия и факторы, которые могут негативно сказаться на реализации Программы.*

В. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Государственная Программа предусматривает совершенствование избирательного законодательства КР. Запланированные мероприятия включают внесение изменений и дополнений в избирательный кодекс, повышение уровня знаний общественностью изменений в избирательный кодекс, разработку руководящих принципов для членов избирательных комиссий, информационных бюллетеней и материалов для избирателей, проведение конференций для обсуждения итогов

выборов и других связанных с выборами вопросов с участием правительственных и избирательных структур, гражданского общества, СМИ и международных организаций. Кроме того, после всех последующих выборов планируется осуществить сбор и публикацию судебных решений и указов. Государственная Программа также предусматривает изучение и оценку опыта выполнения международных стандартов в других странах СНГ и проведение «круглого стола» по вопросам дальнейшего внедрения этих стандартов в КР.

БДИПЧ/ОБСЕ представил в 2003 и 2004 гг. комментарии на предложенные дополнения и изменения в Избирательный Кодекс, а в июле 2006 г. сделал оценку Кодекса с дополнениями и изменениями Жогорку Кенеша от 27 января 2006 г. Ряд дополнений к Избирательному Кодексу носят прогрессивный характер, но сохраняется определенное беспокойство относительно ограничений на некоторые гражданские и политические права. Некоторые изменения и дополнения не устранили предыдущих беспокойств, а усилили их. По оценке БДИПЧ/ОБСЕ необходимо усовершенствовать Кодекс для того, чтобы привести его в соответствие с принципами и обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами демократических выборов.

В Государственной Программе нет ссылки на все рекомендации, предложенные ранее БДИПЧ/ОБСЕ. *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести дополнения и изменения в избирательный кодекс с тем, чтобы:*

- Устранить чрезмерные ограничения на право свободы выражения и собраний;
- Устранить диспропорциональные ограничения на право выдвигать свою кандидатуру;
- Усовершенствовать положения о прозрачности и наблюдении за всеми аспектами избирательного процесса;
- Усовершенствовать процесс составления и подачи в суд жалоб и заявлений для более адекватной защиты избирательного права;
- Устранить возможность неопределенной задержки определения итогов выборов и неопределенной «приостановки» регистрации кандидата в случае возбуждения против кандидата уголовного дела.
- Усовершенствовать представительство в составе избирательных комиссий;
- Усовершенствовать правила выборов, включая положения, регулирующие работу СМИ и процедуру голосования;
- Усовершенствовать положения об аннулировании итогов выборов для обеспечения принятия последовательных и честных решений относительно аннулирования результатов выборов.

БДИПЧ/ОБСЕ еще ранее подчеркнул, что полное и эффективное соблюдение Кодекса необходимо для обеспечения проведения выборов в соответствии с принципами ОБСЕ. Предусмотренные в рамках Государственной Программы мероприятия по разработке руководств, инструкций, информационных и учебных материалов по управлению выборами приветствуются для обеспечения проведения демократических выборов.

Государственная Программа предусматривает сбор и публикацию указов, касающихся референдумов и выборов в течение года, последующего за

соответствующими выборами. В целом подобный шаг, направленный на обеспечение прозрачности принятия решений по поступившим жалобам и заявлениям, а также решений избирательных комиссий, приветствуется. *Тем не менее, БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует, чтобы такие постановления и решения публиковались и были доступны для всех заинтересованных групп и отдельных граждан, включая наблюдателей, сразу же после их принятия.*

Государственная Программа включает в себя подготовку аналитического отчета и проведение «круглого стола» по практике законодательного усиления международных стандартов по выборам в КР на основе оценки опыта стран СНГ по внедрению международных стандартов. *Несмотря на то, что полезно проанализировать и сравнить опыт стран СНГ и соседних государств, БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует также изучить и включить документы и отчеты БДИПЧ/ОБСЕ по избирательному законодательству и соблюдение принципов ОБСЕ и других международных стандартов.*

В дополнение к этому, предусмотрено проведение конференций по результатам соответствующих выборов (местных, парламентских и президентских) и подписание меморандума кандидатов на пост президента о строгом соблюдении ими избирательного законодательства. Такие меры по укреплению доверия приветствуются, так как они способствуют обеспечению прозрачности, подотчетности и соблюдению избирательного законодательства и вовлечению гражданского общества в избирательный процесс.

С. ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ УЧАСТНИКОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Второй компонент Государственной Программы сконцентрирован на оказании помощи в развитии современной избирательной культуры у избирателей, членов избирательных комиссий, кандидатов и их представителей и других участников избирательного процесса. Он направлен на усиление демократического характера выборов путем создания учебного центра Центризбиркома и обучения различных участников избирательного процесса, включая членов избирательных комиссий, кандидатов, доверенных лиц и наблюдателей с привлечением СМИ. Основным и приветствуемым допущением является то, что избирательное законодательство будет эффективным в том случае, если оно соблюдается всеми участниками избирательного процесса.

Предложение данной всесторонней программы является приветствуемым шагом в направлении соблюдения принципов ОБСЕ и проведения демократических выборов. *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует включить обязательства ОБСЕ и принципы демократических выборов в учебную программу.*

Учебный Центр Центризбиркома будет укомплектован профессиональной командой тренеров, обеспечен учебными материалами, такими как руководства, будут созданы фильмы и разработаны брошюры, будет открыта библиотека. В программу обучения будет входить тестирование членов избирательных комиссий для оценки полученных ими знаний в ходе тренинга. Государственная Программа предусматривает создание базы данных потенциальных членов избирательных комиссий. Тренинг для членов Центризбиркома и избирательных

комиссий будет включать обучение по вопросам законодательства и управления выборами, особое внимание при этом будет уделено на нарушениях в процессе выборов и рассмотрению жалоб и заявлений.

Программа обучения и создание базы данных членов избирательных комиссий являются приветствуемыми шагами в направлении повышения профессионализма членов избирательных комиссий.

Учебный Центр Центризбиркома будет также нести ответственность за обучение других участников избирательного процесса и создаст консультативную сеть для политических партий, НПО, кандидатов и их представителей, СМИ и других. Он будет также отвечать за разработку материалов для кандидатов, их доверенных лиц и уполномоченных представителей, а также для наблюдателей. Это другое приветствуемое предложение, направленное на обеспечение проведения выборов в соответствии с принципами ОБСЕ, международными стандартами и национальным законодательством. *Однако, БДИПЧ/ОБСЕ вновь подчеркивает важность наблюдения за выборами беспристрастными национальными наблюдателями, а также представителями кандидатов и партий, и рекомендует, чтобы обучение оставалось непредвзятым и прозрачным и фокусировалось на вопросах законодательства и выборов.*

Данный компонент Государственной Программы также включает в себя участие СМИ в повышении уровня знаний населения КР об избирательных вопросах. Он включает разработку информационных и образовательных программ для различных социальных и возрастных групп, постоянное обновление веб-сайтов Центризбиркома, конкурсы среди журналистов и студентов по разработке информационных и других материалов, информационные семинары с журналистами. Кроме того, предусматривается проведение пресс-конференций по результатам выборов и референдумов и публикация материалов о работе избирательных комиссий.

Это позитивная инициатива, направленная на повышение уровня знаний общественности и поощрение участия в избирательном процессе. Такие мероприятия должны повысить прозрачность выборов, а также подтолкнуть избирателей и других участников избирательного процесса контролировать работу членов избирательных комиссий. Важно, чтобы были гарантированы свободы выражения и слова, включая независимость СМИ и возможность СМИ публиковать свои собственные материалы по выборам.

Д. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АВТОМАТИЗИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ (ГАС) «ШАЙЛОО»

Третья часть Государственной Программы посвящена улучшению ГАС «Шайлоо», включая повышение ее функционального потенциала, усиление надежности и безопасности, подключение к другим государственным системам, таким как государственные информационные системы. Данный предлагаемый компонент является приветствуемым продолжением рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ, изложенным в его Окончательном Отчете по Досрочным Президентским Выборам 2005 г. *После изучения данной Программы*

БДИПЧ/ОБСЕ далее рекомендует, чтобы ГАС «Шайлоо» полностью основывалась на правовых рамках для проведения выборов в КР.

Данный компонент Программы направлен на создание организационной и технологической базы избирательного процесса путем внедрения компьютерных технологий и телекоммуникации на всех этапах, включая подготовку и работу со списками избирателей и обработку результатов голосования на всех уровнях. Он направлен на то, чтобы обеспечить соблюдение права граждан голосовать и повысить устойчивость системы. *БДИПЧ/ОБСЕ призывает все стороны, участвующих в реализации Государственной Программы, обеспечить безопасность, прозрачность и подконтрольность ГАС «Шайлоо». Это особенно важно для заключения контрактов с провайдерами программ, поставщиками и техническими сотрудниками для улучшения, тестирования и функционирования ГАС «Шайлоо».*

IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Государственная Программа – это приветствуемое развитие в направлении обеспечения соответствия правовых рамок и выборов принципам ОБСЕ, другим международным стандартам для демократических выборов и национальному законодательству. Необходимо подчеркнуть, тем не менее, что эффективная реализация данной Государственной Программы и ее составляющих частей, а также других мер, связанных с Программой, необходимо для обеспечения проведения выборов в соответствии с принципами ОБСЕ.