

для решения обозначенной проблемы. При этом данные подходы не противоре-

чат друг другу и не исключается их одновременное применение.

Адилов А.Н.,

доктор юридических наук, профессор
Академия МВД Кыргызской Республики имени генерал-майора милиции Э. А. Алиева (г. Бишкек)

Досумов С.Т.,

кандидат юридических наук
Кыргызско-Российский Славянский университет имени Первого Президента России Б. Н. Ельцина (г. Алматы)

Понятие, предмет и метод избирательного права Республики Казахстан и Кыргызской Республики

Модернизация избирательного права является естественным процессом, обусловленным техническим прогрессом и развитием правозащитного института во всем мире.

Под избирательным правом Республики Казахстан следует понимать совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами Президента, депутатов Парламента, депутатов РК и органов местного самоуправления, а также обеспечивающих возможность гражданам РК участвовать в выборах вышеназванных должностных лиц или государственных органов и органов местного самоуправления. Как отмечает Э.Б. Мухамежданов, избирательное право Республики Казахстан как совокупность правовых норм, регулирует общественные отношения, связанные с выборами Президента, депутатов Парламента, депутатов маслихатов Республики Казахстан, и органов местного самоуправления, позволяют гражданам Республики Казахстан, принимать участие в выборах должностных лиц, органов государственной власти и местного самоуправления¹.

В рамках внеочередных парламентских выборов, состоявшихся 20 марта 2016 года, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

(БДИПЧ) выступило в качестве одного из международных наблюдателей. Одна из функций БДИПЧ заключается в наблюдении за выборами, анализа законодательства и консультировании соответствующих государственных органов по вопросам становления и дальнейшего развития, поддержки демократических преобразований в сфере избирательного законодательства. Об этом сообщает миссия БДИПЧ ОБСЕ по проведению внеочередных парламентских выборов 2016 года. Их отчет послужил основой для решения вопросов процедурного характера при проведении парламентских выборов и руководством для устранения пробелов в избирательном законодательстве Республики Казахстан.

В рамках проведенных внеочередных парламентских выборов 20 марта 2016 г. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) выступило в качестве одного из международных наблюдателей. Одной из функций БДИПЧ является наблюдение за выборами, изучение законодательства и консультирование правительств по вопросам развития и поддержки демократических институтов. В связи с этим, отчет миссии БДИПЧ ОБСЕ по внеочередным парламентским выборам в РК 2016 г. послужил основой для обращения к

¹ Мухамежданов Э.Б. Избирательное право Республики Казахстан: теоретико-правовые вопросы. Алматы: Жеті жарғы, 2001. С. 51.

проблемам проведения парламентских выборов процедурного характера и общим началам избирательного права РК.

В соответствии со статьей 33 Конституции Республики Казахстан 1995 г. проводимые выборы являются воплощением конституционного права граждан на активное и пассивное участие в органах государственной власти и местного самоуправления, т.е. каждое конституционно закрепленное право человека и гражданина реализуется посредством разработанных законодателем специальных правовых механизмов.

Известны различные типы выборов: очередные и внеочередные. Очередные выборы – это выборы, которые назначаются и проводятся в связи с истечением в установленный срок полномочий избранного должностного лица или органа. Внеочередные (досрочные) выборы проводятся в связи с досрочным прекращением, установленным законодательством полномочий избранного должностного лица органа.

Во-вторых, выборы могут быть основными и взаимодополняющими. На основных выборах в представительные органы, выдвигаются и избираются все кандидаты в депутаты. При досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа проводятся дополнительные выборы по мажоритарной избирательной системе.

В-третьих, следует отметить всеобщие и ротационные выборы. Всеобщие выборы – это одновременные выборы всех депутатов представительного органа. Ротационные проводятся, если представительный орган формируется путем ротации, что подразумевает разновременные выборы частей депутатского корпуса представительного органа.

В-четвертых, выборы делятся на первоначальные и повторные выборы. Первоначальные выборы проводятся в связи с истечением срока полномочий или досрочным истечением срока полномочий избранного лица. Новые выборы будут проводиться в тех случаях, когда результаты проведенных первоначальных выборов будут признаны несостоявшимися или недействительными.

Анализируя избирательный процесс в соседнем государстве, следует отметить, как показывают мартовские события 2001, 2005 годов, апрельские и июньские 2010 года, октябрьские 2020 года в Кыргызской Республике, что особенности избирательной системы могут иметь серьезные последствия – от раскола правящей партии (например, «Алга Кыргызстан», «Ак-Жол», «Ата-Журт») до локальных конфликтов с сопредельными странами (например, с Таджикистаном в апреле-мае 2021 г. и январе 2022 г. Начиная с 2014 года на кыргызско-таджикской границе произошло 11 серьезных столкновений. При этом пять приграничных инцидентов пришлось на 2014 год) и распада страны.

Создание подлинно демократической избирательной системы изначально предполагает институционализацию политико-правовых механизмов формирования инструментов власти, способствующих эффективному взаимодействию гражданского общества и верховенства права. Хотелось бы отметить, в связи с необходимостью политико-правовой реформы избирательной системы Казахстана, возрос научный интерес исследователей к государственному правовому регулированию выборов на должность Президента и депутатов всех уровней власти.

Однако до настоящего времени многие ключевые вопросы правового аспекта избирательных отношений рассматривались весьма противоречиво. При рассмотрении определенного вида избирательной системы необходимо определиться с концепцией, ее содержанием и ее взаимосвязи с родственными категориями (избирательное право и избирательный процесс и т.п.). Являясь наиболее важными институтами демократии, избирательная система, избирательное право и избирательный процесс объективно представляются как явления, которые не зависят от общественной, правовой и социально-политической реальности.

В связи с демократизацией нашего общества в Казахстане развивается принципиально новая избирательная система, избирательное право и избирательный

процесс. Четкое научное определение избирательной системы, а также разъяснение содержания и структуры этой концепции помогут лучше представить механизм функционирования избирательной системы, позволят разработать унифицированную законодательную и научную терминологию и позволят надлежащим образом сгруппировать нормы, регулирующие выборы, в правовые институты, что, по нашему мнению, будет в определенной степени способствовать развитию избирательного законодательства.

Избирательная система в каждой стране создается в зависимости от того, как понимаются интересы отдельных политических партий и общества в целом, и соответствует она существующим политическим концепциям и традициям. Нередко в одной стране используется несколько видов избирательной системы — например, в Казахстане, до внесения изменений и дополнений в Конституцию в 2007 г., в Мажилис парламента, который состоял из 77 депутатов, 67 избирались по мажоритарной системе, а 10 – по пропорциональной.

Избирательная система каждой страны определяется тем, как понимаются интересы отдельных политических партий, политических элит и общества в целом, и соответствует существующим политическим концепциям и традициям. Нередко в одной стране используются различные виды избирательной системы, например, в Казахстане до внесения поправок и дополнений в Конституцию в 2007 году в Мажилисе парламента (который состоял из 77 депутатов) 67 депутатов избирались по мажоритарной системе и 10-по пропорциональной.

В юридической литературе понятие «избирательная система», как и большинство норм права, употребляется в двух значениях – в «широком» и «узком», в зависимости от ситуации и простоты использования, что влечет за собой двойственное и неоднозначное толкование. Ряд ученых отдают предпочтение

понятию избирательной системы в широком смысле как совокупности реальных социальных отношений, возникающих в процессе организации и проведения выборов. В целом под избирательной системой понимается система общественных связей, связанных с выборами органов государственной власти, регулируемых избирательным правом, или свод правовых норм, регулирующих реализацию избирательных прав граждан, проведение выборов и определение результатов голосования.

Есть немало сторонников так называемого узкого подхода к определению понятия «избирательная система». В узком (или усеченном) смысле избирательная система рассматривается в связи с процедурой определения результатов голосования. При этом пропорциональная и мажоритарная избирательные системы различаются.

С.А. Белов делает вывод о том, что использование понятия избирательной системы в широком смысле для обозначения особенностей выборов в определенном государстве является не более чем данью традиции. В связи с этим автор предлагает отказаться от понимания избирательной системы в широком смысле, ввиду неопределенности этого термина и отсутствия необходимости в нем. Под избирательной системой автор понимает систему юридических норм, регламентирующих особенности определения персонального состава коллегиального органа власти, формируемого посредством выборов¹.

По мнению Э.Б. Мухамеджанова, «под избирательной системой надо понимать складывающиеся на основе норм избирательного права порядок проведения выборов и определения их результатов»².

Нельзя не согласиться с мнением узбекского ученого А.Х. Саидова, который рассматривает принципы избирательной системы в следующем порядке³:

1) полного конституционного соответствия избирательной системы;

¹ Белов С.А. Избирательная система как правовой институт : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003.

² Мухамеджанов Э.Б. Указ. соч.

³ Саидов А.Х. Избирательное право в Республике Узбекистан. Вопросы реформы, законодательства и зарубежный опыт. Ташкент: Информ, 1993.

2) легитимность (правопреемственность государственности и государственной власти);

3) законность и правообеспеченность всех задач и механизмов избирательной системы;

4) демократизм избирательной системы, равноправие граждан и политических партий;

5) гражданственность избирательной системы, ее направленность на обеспечение стабильности, прогресса, законности, прав человека;

6) народность избирательной системы, понятность, доступность для всех граждан;

7) законная управляемость избирательной системой как ее организованности, конституционной, правовой, судебной подконтрольности;

8) экономичность избирательной системы;

9) гарантированность получения непротиворечивых, достаточных данных результатов голосования и избрания.

Учет этих принципов должен лежать в основе любой демократической избирательной системы. Однако эти принципы организации демократической избирательной системы должны находиться в определенной иерархии и принцип полного обеспечения избирательных прав граждан должен быть руководящим.

В рамках вышеперечисленных принципов каждая страна обладает очень важными характеристиками, которые зачастую устанавливают совершенно отдельную и неповторимую избирательную систему. При одних и тех же итогах голосования, в зависимости от используемой избирательной системы, итоги выборов могут быть разными, в зависимости от требований, предъявляемых к кандидату (квота по гендеру, по возрасту, очередности в партийном списке, наличие порогового процента от количества, проголосовавших избирателей за партию в каждой области или регионе, наличия графы «против всех» и т.п.). Поэтому полити-

ческие силы часто борются друг с другом за более выгодную для себя избирательную систему.

Таким образом, можно сказать, что избирательная система – это политико-правовой институт, что обеспечивает непрерывность и воспроизведение государственной власти и местного управления и самоуправления с использованием и демократических технологий процедур, легализующие свободное волеизъявление граждан с учетом интересов многопартийности и плюрализма мнений.

Некоторые авторы отходят от определения «избирательной системы», делая следующие выводы: «Избирательная система – это процедура избрания Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выборов в иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, а также порядок, используемый в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, и на выборах в органы местного самоуправления, проводимых в соответствии с Конституциями, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Установленный порядок не может противоречить нормам конституционного права Российской Федерации, которые в совокупности образуют избирательное право России»¹. Подобной точки зрения придерживается Г. Сапаргалиев².

В зарубежной научно-правовой литературе, толковании различие между «избирательной системой» в узком и широком смысле этого слова обычно не проводится, несмотря на некоторые различия в содержании, включенные в концепцию избирательной системы. Наука иностранного конституционного права

¹ Ковачев Д.А. Выборы парламента и президента. Предварительные замечания // Институты конституционного права иностранных государств. М.: Городец, 2002.

² Конституция Республики Казахстан. Комментарий / под ред. Г. Сапаргалиева. Алматы: Жеті жарғы, 1998.

использует термин «избирательная система». В некоторых случаях этот термин относится к системе организации парламентских выборов, структура которой устанавливается законом и определяет, какая партия будет иметь право управлять государством. В то же время в большинстве зарубежных работ по избирательной системе термин «избирательная система» понимается только как синоним понятия «система голосования»¹, таким образом, важнейший политико-правовой институт сводится к процедурным нормам и правилам, которые, по сути, не имеют ничего общего ни с политикой, ни с правом.

В правовой науке до сих пор нет единой точки зрения на понятие избирательной системы. Такая научная фрагментация единого понятия не позволяет рассматривать избирательную систему в целом. Не пытаясь определить понятие «избирательная система», следует отметить, что избирательную систему можно рассматривать как самостоятельное политико-правовое явление, имеющее юридическую силу, которое объединяет однородные социальные связи, связанные с выборами в органы государственной власти (избирательная система в широком смысле) и характеризует форму (процедуру) определения результатов голосования (избирательная система в узком смысле).

Исходя из этих суждений, можно охарактеризовать избирательную систему как единый институт, не рассматривая ее в «узком» и «широком» аспекте. Отметим, что избирательная система в узком смысле и избирательная

система в широком смысле – это две части единого демократического института – избирательная система. Исходя из того, что система представляет собой единство институтов, принципов и норм, мы считаем рассмотрение избирательной системы в узком и широком смысле искусственным. Нынешние суждения об узком и широком смысле избирательной системы не позволяют рассматривать избирательную систему, результаты выборов и распределение мандатов как единый процесс. Между тем, необходимо, чтобы этот процесс был системным, понятным не только для специалистов, но и для простого обывателя.

Это позволяет сформулировать наиболее целостное и системное определение избирательной системы как свода правовых норм, принципов, регулирующих взаимосвязь между осуществлением избирательного права граждан (избирать и быть избранными), организацией и проведением выборов в государственные и местные органы власти, обобщением выборов и распределением мандатов в установленном законом порядке.

Таким образом, в соответствии с приведенной выше концепцией избирательная система состоит из следующих неотъемлемых элементов:

- 1) избирательное право граждан (активное и пассивное право) и гарантии его осуществления;
- 2) организация и проведение государственных и местных выборов;
- 3) процедура подведения выборов и распределения мандатов среди кандидатов.

¹ Bradley A., W. Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. L. & N.-Y., 1997.