

С. Т. Досумов¹, А.Н. Адилов²

¹Кыргызско-Российский Славянский университет
имени первого Президента России Б. Н. Ельцина
Казахстан, Нур-Султан
e-mail: dossumov@bk.ru

²Академия МВД Кыргызской Республики
имени генерала-майора милиции Э.А. Алиева
Кыргызская Республика, г. Бишкек
e-mail: ibek2000@mail.ru

ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ И МЕТОД ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Понятие «избирательное право» употребляется в двух смыслах: в объективном (позитивное избирательное право) - как система правовых норм, регулирующих подготовку и проведение выборов в органы публичной власти, и субъективном (субъективное избирательное право) - как право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В данной статье, авторы рассматривают и излагают теоретическую точку зрения на понятие «избирательное право» и «избирательная система».

Необходимо отметить, как показывают события последних лет в Кыргызской Республике, что особенности избирательной системы способны повлечь за собой большие последствия — от раскола партии до распада страны. Становление подлинно демократической избирательной системы изначально предполагает институционализацию политико-правовых механизмов формирования властных инструментов, способствующих эффективному взаимодействию гражданского общества и правового государства. В последнее время в связи с проведением президентских и парламентских избирательных кампаний возрос научный интерес исследователей к государственно-правовому регулированию выборов, вызванный потребностью политико-правового реформирования казахстанской избирательной системы.

Ключевые слова: избирательное право; избирательная система; избирательный процесс; выборы; принципы избирательной системы; Парламент; Президент.

С.Т. Досумов¹, А.Н. Адилов²

¹Ресейдің бірінші Президенті Б.Н. Ельцин атындағы
Қырғыз-орыс Славян университеті
Қазақстан, Нұр-Сұлтан
e-mail: dossumov@bk.ru

²Милиция генерал-майоры Е.А.Әлиев атындағы
Қырғызстан Республикасының ішкі істер министрлігі академиясы
Қырғыз Республикасы, Бишкек
e-mail: ibek2000@mail.ru

Қазақстан Республикасы мен Қырғыз Республикасының сайлау құқығының түсінігі, пәні және әдісі

«Сайлау құқығы» ұғымы екі мағынада қолданылады: объективті (оң сайлау құқығы) - мемлекеттік органдарға сайлауды дайындауды және өткізуді реттейтін құқықтық нормалар жүйесі ретінде, ал субъективті (субъективті сайлау құқығы) - азаматтың сайлау құқығы ретінде және мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарына сайлану. Бұл мақалада авторлар «сайлау құқығы» және «сайлау жүйесі» ұғымына теориялық көзқарасты қарастырады және ұсынады.

Соңғы жылдары Қырғыз Республикасында болған оқиғалар көрсеткендей, сайлау жүйесінің ерекшеліктері үлкен салдарларға әкелуі мүмкін - партияның бөлінуінен бастап елдің құлауына дейін. Шынайы демократиялық сайлау жүйесінің қалыптасуы бастапқыда азаматтық қоғам мен заңның үстемдігі арасындағы тиімді өзара әрекеттесуге ықпал ететін билік құралдарын қалыптастырудың саяси-құқықтық тетіктерін институттандыруды болжайды. Жақында президенттік және парламенттік сайлау науқанына байланысты зерттеушілердің сайлауды мемлекеттік-құқықтық реттеуге ғылыми қызығушылығы арта түсті, бұл қазақстандық сайлау жүйесін саяси-құқықтық реформалау қажеттілігінен туындады.

Түйінді сөздер: Сайлау заңнамасы; сайлау жүйесі; сайлау процесі; сайлау; сайлау жүйесінің қағидалары; Парламент; Президент.

S.T. Dosumov¹, A.N. Adilov²

¹Kyrgyz-Russian Slavic University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin
Kazakhstan, Nur Sultan

e-mail: dosumov@bk.ru

²Ministry of Internal Affairs of the Kyrgyz Republic Academy
in the name of militia major general E. A. Aliyev

Kyrgyz Republic, Bishkek

e-mail: ibek2000@mail.ru

The concept, subject and method of suffrage of the Republic of Kazakhstan and the Kyrgyz Republic

The concept of "selective law" is used in two senses: in objective (positive suffrage) - as a system of legal norms governing the preparation and conduct of elections to public authorities, and subjective (subjective suffrage) - as the right of a citizen to elect and be elected to state and local governments. In this article, the authors examine and present a theoretical view on the concept of "suffrage" and "electoral system."

It should be noted, as the events of recent years in the Kyrgyz Republic show, that the peculiarities of the electoral system can have great consequences, from the split of the party to the disintegration of the country. The emergence of a truly democratic electoral system initially pre-assuming the institutionalization of political and legal mechanisms for the formation of power tools that contribute to the effective interaction of civil society and the legal state. Recently, in connection with the presidential and parliamentary election campaigns, the scientific interest of researchers to the state-legal regulation of elections has increased, caused by the need for political and legal reform of kazakhstan's electoral system.

Keywords: Electoral law; Electoral system; Electoral process Elections Principles of the electoral system; Parliament; President.

Введение.

Модернизация избирательного права – естественный процесс, обусловленный технологическим прогрессом и развитием института прав человека повсеместно.

Как отмечает Э. Б. Мухамежданов по избирательным правом РК следует понимать совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами Президента, депутатов Парламента, депутатов маслихатов РК и органов местного самоуправления, а также обеспечивающих возможность гражданам РК участвовать в выборах вышеназванных должностных лиц или государственных органов и органов местного самоуправления [1, с.51].

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

В соответствии со статьей 33 Конституции Республики Казахстан 1995 г. выборы являются механизмом реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Любое конституционно закрепленное право человека и гражданина должно иметь свой механизм реализации.

Известны различные виды выборов. Во-первых, выборы делятся на очередные и внеочередные. Очередные выборы - это выборы, которые назначаются и проводятся в связи с истечением срока полномочий избираемого органа или должностного лица. Внеочередные (досрочные) выборы проводятся в связи с

досрочным прекращением полномочий избираемого органа (должностного лица).

Во-вторых, выборы бывают основными и дополнительными. На основных выборах избирается весь состав представительного органа. Дополнительные выборы проводятся при досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа, избранного по мажоритарной избирательной системе.

В-третьих, выделяются общие и частичные выборы. Общими выборами являются одновременные выборы всех депутатов представительного органа. Частичные (ротационные) выборы проводятся в случае, если представительный орган формируется путём ротации, которая предполагает одновременное избрание частей депутатского корпуса представительного органа (палаты представительного органа).

В-четвёртых, выборы делятся на первоначальные и повторные. Первоначальные выборы назначаются в связи с истечением срока полномочий либо досрочным истечением полномочий избираемого органа (выборного лица). Повторные выборы проводятся в случаях, если результаты первоначальных выборов были признаны несостоявшимися или недействительными.

Необходимо отметить, как показывают события последних лет в Кыргызской Республике, что особенности избирательной системы способны повлечь за собой большие последствия — от раскола партии до распада страны. Становление подлинно демократической избирательной системы изначально предполагает институционализацию политико-правовых механизмов формирования властных инструментов, способствующих эффективному взаимодействию гражданского общества и правового государства. В последнее время в связи с проведением президентских и парламентских избирательных кампаний возрос научный интерес исследователей к государственно-правовому регулированию выборов, вызванный потребностью

политико-правового реформирования казахстанской избирательной системы.

Вместе с тем до настоящего времени многие принципиальные вопросы юридической стороны избирательных отношений освещаются весьма противоречиво. Рассматривая избирательную систему, необходимо определиться с данным понятием, его содержанием и соотношением, с рядом близких категорий, таких как избирательное право и избирательный процесс. Являясь важнейшими институтами демократии, избирательная система, избирательное право и избирательный процесс объективно выдвигаются в разряд самостоятельных и весьма значимых явлений публично-правовой и социально-политической действительности.

В связи с демократизацией нашего общества происходит становление принципиально новой казахстанской избирательной системы, избирательного права и избирательного процесса. Четкое научное определение избирательной системы, а также выяснение содержания и структуры данного понятия помогут лучше представить механизм функционирования системы выборов, сделает возможной выработку единой законодательной и научной терминологии, позволит правильно сгруппировать в правовые институты нормы, регулирующие выборы, что, на наш взгляд, будет в определенной мере способствовать развитию избирательного законодательства как внутренне стройной, научно и практически обоснованной системы правовых норм.

Основная часть.

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.

В юридической литературе понятие «избирательная система», как и большинство норм права, употребляется в двух значениях — в «широком» и «узком», в зависимости от ситуации и удобства использования, что влечет за собой двойственное и неоднозначное толкование. Ряд ученых отдают предпочтение понятию избирательной системы в широком смысле как совокупности фактических общественных отношений, возникающих в процессе (по поводу) организации и проведения выборов. В широком смысле под избирательной системой принято понимать систему общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти, регулируемых нормами избирательного права [2, с.157], либо совокупность правовых норм, регулирующих порядок представления избирательных прав, проведения выборов и определения результатов голосования.

Немало и сторонников так называемого узкого подхода к определению понятия «избирательная система». В узком (или усеченном) смысле избирательную систему рассматривают применительно к порядку определения результатов голосования. При этом различаются пропорциональная и мажоритарная избирательные системы [4, с. 460].

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 выборов [5, с. 31].

По мнению Э.Б.Мухамеджанова, «под избирательной системой надо понимать складывающиеся на основе норм избирательного права порядок проведения выборов и определения их результатов» [1, с. 176].

Нельзя не согласиться с мнением узбекского ученого А.Х.Саидова, который рассматривает принципы избирательной системы в следующем порядке [6, с.145]:

1) полное конституционного соответствия избирательной системы;

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 указанных принципов должен лежать в основе всякой демократической избирательной системы. Вместе с тем эти принципы организации демократической избирательной системы должны находиться в определенной иерархической соподчиненности. Принцип обеспечения прав граждан должен признаваться ведущим.

В рамках учета вышеприведенных принципов в каждой стране существуют весьма важные особенности, часто устанавливающие совершенно отдельную и неповторимую избирательную систему. В зависимости от того, какая будет использована избирательная система,

результаты выборов при одних и тех же итогах голосования могут оказаться различными. Поэтому политические силы нередко борются между собой за более выгодную для себя избирательную систему (впрочем, оценивая ее выгоду, они могут и ошибаться).

Таким образом, можно сказать, что избирательная система представляет собой политико-правовой институт, обеспечивающий преемственность и воспроизводство государственной власти и местного управления и самоуправления демократическими технологиями и процедурами, устанавливает политико-правовые критерии легализации свободного волеизъявления граждан правового государства в избирательном процессе с учетом интересов многопартийности и идеологического плюрализма на основе избирательного права.

Некоторые авторы уходят от определения понятия «избирательная система», делая следующие выводы: «Избирательная система — это порядок выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, порядок выборов в иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, порядок, используемый при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также при выборах в органы местного самоуправления, проводимых в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Этот порядок определяется конституционно-правовыми нормами, которые в своей совокупности образуют избирательное право» [7, с. 167].

Аналогичной точки зрения придерживается и Г. Сапарғалиев: «Под избирательной системой Республики

Казахстан понимается порядок выборов Президента Республики Казахстан, депутатов Мажилиса и Сената Парламента Республики Казахстан, депутатов маслихатов, предусмотренный Конституцией Республики Казахстан и Указом Президента, имеющим силу Конституционного закона, «О выборах в Республике Казахстан», избираемых как непосредственно, так и косвенно гражданами Республики Казахстан» [8, с. 456 — 432].

В зарубежной правовой научной трактовке различие терминов «избирательная система» в узком и широком смысле слова, как правило, не проводится, несмотря на некоторые отличия в том содержании, которое вкладывается в понятие избирательной системы. Наука зарубежного конституционного права использует термин «electoral system». В ряде случаев под этим термином понимается система организации выборов парламента, структура которой устанавливается законом и определяет, какая партия получит право управления государством. В то же время в большинстве зарубежных работ, посвященных избирательной системе, термин «electoral system» понимается только как синоним понятия «система голосования» [9, с. 243], при этом имеется в виду, прежде всего, избирательная формула. Таким образом, важнейший политико-правовой институт сведен к технико-процедурным нормам, которые, по существу, не имеют никакого отношения ни к политике, ни к праву. Отметим, что зарубежное понимание избирательной системы отразилось главным образом в работах авторов трудов по конституционному праву зарубежных стран.

Заключение.

Таким образом, в правовой науке не существует единой точки зрения касательно понятия избирательной системы. Подобное научное раздробление одного понятия не позволяет рассматривать избирательную систему как единое целое. Подробно не раскрывая концептуальную составляющую указанной

дискуссии и не претендуя на определение понятия «избирательная система», следует отметить, что избирательную систему можно рассматривать как самостоятельное политико-правовое явление юридической действительности, аккумулирующее однородные общественные отношения, связанные с выборами органов публичной власти (избирательная система в широком смысле), и характеризующее способ (порядок) определения результатов голосования (избирательная система в узком смысле).

Исходя из данных суждений можно характеризовать избирательную систему как единый институт, не рассматривая его в «узком» и «широком» аспекте. Отметим, что избирательная система в узком смысле и избирательная система в широком смысле являются двумя частями единого демократического института — избирательной системы. Исходя из того, что система представляет собой единство институтов, принципов и норм, считаем, что рассмотрение избирательной системы в узком и широком смысле является искусственным. Имеющиеся суждения об узком и широком смыслах избирательной системы не дают возможности рассматривать ход, итоги выборов и распределение мандатов как единый процесс. Между тем необходимо сделать

этот процесс системным, что усложняется, когда избирательная система рассматривается в узком и широком плане, поскольку при попытке представить их в отдельности внутри системы образуется искусственная стена.

Вышесказанное позволяет сформулировать наиболее целостное, системное определение избирательной системы как совокупности правовых норм, принципов, которые регулируют взаимоотношения, связанные с осуществлением избирательного права граждан (избирать и быть избранными), организацией и проведением выборов государственной власти и органов местного самоуправления, подведением итогов выборов и распределением мандатов согласно установленному законом порядку.

Таким образом, согласно вышеприведенному понятию избирательная система состоит из следующих неотъемлемых элементов:

- 1) избирательное право граждан (избирать и быть избранными) и гарантии их реализации;
- 2) порядок организации и проведения выборов государственной власти и органов местного самоуправления;
- 3) порядок подведения итогов выборов и распределения мандатов.

Литература.

1. Мухамежданов Э. Б. Избирательное право Республики Казахстан: теоретико-правовые вопросы. — Алматы: Жеті жарғы. С. 51.
2. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Под ред. А.В.Иванченко. — М.: Наука, 1999. С. 106 — 157 с.
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. 3-е изд. — М.: Юрид. лит., 2001. С.359 — 460 с.
4. Белов С.А. Избирательная система как правовой институт: Автореф... дис. канд. юрид. наук. — СПб.: Нева, 2003. С. 226 — 31 с.
5. Саидов А.Х. Избирательное право в Республике Узбекистан. Вопросы реформы, законодательства и зарубежный опыт. — Ташкент: Информ, 1993. С. 9 — 145 с.
6. Ковачев Д.А. Выборы парламента и президента. Предварительные замечания // Институты конституционного права иностранных государств. — М.: Городецкое изд-во, 2002. С. 8 — 167 с.
7. Конституция Республики Казахстан. Комментарий под ред. Г. Сапарғалиева. — Алматы: Жеті жарғы, 1998. С. 456 — 432 с.
9. Bradley A., W. Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. — L. & N.-Y., 1997. С. 5 — P 243.

Literatura.

1. Muhamezhdanov E. B. Izbiratel'noe pravo Respubliki Kazahstan: teoretiko-pravovye voprosy. — Almaty: ZHeti zharfy. S. 51.
2. Izbiratel'noe pravo i izbiratel'nyj process v Rossijskoj Federacii / Pod red. A.V.Ivanchenko. — M.: Nauka, 1999. S. 106 — 157 s.

3. Baglaj M.V. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii: Ucheb. dlya vuzov. 3-e izd. — M.: YUrid. lit., 2001. S.359 — 460 s.
4. Belov S.A. Izbiratel'naya sistema kak pravovoj institut: Avtoref... dis. kand. jurid. nauk. — SPb.: Neva, 2003. S. 226 — 31 s.
5. Saidov A.H. Izbiratel'noe pravo v Respublike Uzbekistan. Voprosy reformy, zakonodatel'stva i zarubezhnyj opyt.— Tashkent: Inform, 1993. S. 9 — 145 s.
6. Kovachev D.A. Vybory parlamenta i prezidenta. Predvaritel'nye zamechaniya // Instituty konstitucionnogo prava inostrannyh gosudarstv. — M.: Gorodeckoe izd-vo, 2002. S. 8 — 167 s.
7. Konstituciya Respubliki Kazahstan. Kommentarij pod red. G. Sapargaliev. — Almaty: ZHeti zhargy, 1998. S. 456 — 432 s.
9. Bradley A., W. Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. — L. & N.-Y., 1997. S. 5 — P 243.