

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА НАЦИОНАЛЬНОЙ
АКАДЕМИИ НАУК КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Ж. БАЛАСАГЫНА
ОШСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Диссертационный совет Д. 12.14.695**

На правах рукописи
УДК: 342.84

ДОСУМОВ СЕРИМЖАН ТУЛЕУОВИЧ

**КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО
ПРОЦЕССА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА (ПО МАТЕРИАЛАМ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАНА И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)**
специальность 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право

Диссертация

на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант:
доктор юридических наук,
профессор
Адилев Айбек Насыровиц

Бишкек – 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА И ПРИНЦИПЫ СОВРЕМЕННОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	36
1.1. Избирательное право: феномен и генезис формирования.....	36
1.2. Становление и развитие избирательного права в истории Кыргызской Республики и Республики Казахстан.....	49
1.3. Понятие, предмет и метод избирательного права Кыргызской Республики и Республики Казахстан.....	75
1.4. Понятие и система принципов избирательного права Республики Казахстан и Кыргызской Республики	86
1.5. Понятие, структура и виды норм избирательного права.....	100
ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННЫЕ МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ: ПРАВООТНОШЕНИЯ И СТАДИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	118
2.1. Понятие и виды субъектов избирательного права: понятие и сущность.....	118
2.2. Понятие, структура и виды избирательных правоотношений...	140
2.3. Стадии избирательного процесса: понятие и структура.....	149
2.4. Правовое регулирование финансового обеспечения избирательных правоотношений.....	160

ГЛАВА 3. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ОБЖАЛОВАНИЕ НАРУШЕННЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	170
3.1. Ответственность за нарушение избирательного законодательства и ее виды.....	170
3.2. Понятие и виды обжалования избирательного законодательства.....	184
ГЛАВА 4. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	198
4.1. Избирательное законодательство зарубежных стран: достижения и перспективы.....	198
4.2. Основные направления совершенствования современного избирательного законодательства Республики Казахстан.....	213
4.3. Основные направления совершенствования современного избирательного законодательства Кыргызской Республики..	228
4.4. Концепция реформирования избирательного законодательства Республики Казахстан, Российской Федераций и Кыргызской Республики.....	241
ВЫВОДЫ.....	275
ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	284
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	289
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	315

ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

ГБД	Государственные базы данных
ГПК	Гражданский процессуальный кодекс
ЕКПЧ	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЕС	Европейский Союз
КУИС МВД РК	Комитет уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Казахстан
КоАП	Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях»
КоП КР	Кодекс о правонарушениях КР
КПЧ ООН	Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций
КС РК	Конституционный Совет Республики Казахстан
КС РФ	Конституционный Суд Российской Федерации
КС КР	Конституционный Суд Кыргызской Республики
МЖ	Мажоритарная система
МСУ КР	Местные органы самоуправления Кыргызской Республики
МВД РК	Министерство внутренних дел Республики Казахстан
МИО	местный исполнительный орган
МНВ БДИПЧ ОБСЕ	Миссия по наблюдениям за выборами Бюро по демократическим институтам и правам человека
МНЭ РК	Министерство национальной экономики Республики Казахстан
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года
НАО	Некоммерческое акционерное общество
НИТ	Национальные информационные технологии
ОБСЕ	Организация по безопасности и

ОИК	сотрудничеству в Европе
ООН	Окружная избирательная комиссия
ОМС	Организация Объединенных Наций
ПС	Органы местного самоуправления
СНГ	Пропорциональная система
	Содружество Независимых
	Государств
СБСЕ	Совещание по безопасности и
	сотрудничеству в Европе
СМИ	Средства массовой информации
УИК РК	Уголовно-исполнительный кодекс
	Республики Казахстан
УИК	Участковая избирательная комиссия
УК КР	Уголовный Кодекс Республики
	Казахстан
УК РФ	Уголовный Кодекс Российской
	Федерации
УК КР	Уголовный Кодекс Кыргызской
	Республики
ЦИК	Центральная избирательная комиссия

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертации. В послании главы государства К.-Ж. Токаева народу Казахстана – «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество» по случаю открытия третьей сессии Парламента VII созыва, открытой 1 сентября 2020 года, основываясь на обновленной Конституции, Президент Республики Казахстан обосновал необходимость проведения в Казахстане внеочередных выборов Главы государства, депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов – они необходимы в качестве получения мандата доверия от народа на расширение демократических преобразований. Последние касаются всех сторон жизни казахстанцев.

Как отметил, Президент РК: «Крайне важно сохранить набранный темп реформ, решить все политические вопросы, не откладывая их в долгий ящик.

Для этого нужно рационально выстроить предстоящие электоральные циклы... Предлагаю осенью текущего года провести внеочередные президентские выборы. Установить ограничение мандата Президента в один срок продолжительностью 7 лет без права переизбрания. Предлагаемая мной конституционная новелла значительно снизит риски монополизации власти. В рамках политической модернизации в нашей стране центральное место занимает развитие парламентаризма. Обновленная Конституция задает совершенно новые стандарты политической системы с честными и открытыми правилами игры. Процедуры регистрации политических партий уже значительно упрощены. Заработают новые механизмы формирования Парламента и маслихатов по партийным спискам и одномандатным округам. Они приведут к увеличению количества политических партий, усилят политическую конкуренцию, будут способствовать появлению новой волны народных избранников. В будущем в состав Правительства смогут войти представители не только политических сил, получивших большинство голосов избирателей, но и других парламентских партий. Это позволит

исполнительной власти принимать более сбалансированные решения, отвечающие запросам всего общества. В итоге, к середине 2023 года будет осуществлена перезагрузка и обновление всех основных политических институтов: Президента, Парламента, Правительства. Все эти шаги поэтапно наполняют реальным содержанием нашу главную формулу «сильный Президент – влиятельный Парламент – подотчетное Правительство»» (<https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130>).

«Анализируя проводимую реформу избирательного законодательства, важно выделить ряд значимых моментов. Так, в соответствии с пунктом 3 статьи 50 Конституции РК Мажилис Парламента будет состоять из 98 депутатов, избираемых по смешанной избирательной системе: пропорционального представительства по территории единого общенационального избирательного округа и по одномандатным территориальным избирательным округам. Следовательно, теперь Мажилис Парламента формируется путем смешанной избирательной системы: 70% депутатов – по пропорциональной, 30% – по мажоритарной, по одномандатным территориальным избирательным округам» (<https://kazpravda.kz/n/vybory-kak-chast-novoy-istorii/>).

Примечательно, что за достаточно короткий исторический период в правовое регулирование избирательного процесса были внесены фундаментальные изменения, сформирована новая система правовых норм и соотносящихся с ними политико-правовых ценностей, обеспечены прочные гарантии системы реализации конституционного права граждан на право выбора и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, создана многоступенчатая система контроля, обеспечивающая демократию, прозрачность выборов и доступ средств массовой информации к различным этапам избирательного процесса, был создан широкий корпус наблюдателей, как национальных, так и

международных, налажено эффективное взаимодействие между избирательной администрацией и судебной системой, включая механизм конституционного правосудия, и была организована надлежащая техническая и информационная поддержка выборов.

Казахстан и Кыргызстан сегодня располагают всеми необходимыми правовыми инструментами для проведения выборов на всех уровнях в соответствии с самыми высокими международными стандартами. Ни для кого не секрет, что национальная избирательная политика является чрезвычайно важным инструментом формирования политического консенсуса в обществе, гарантирующего законную преемственность власти, роль, которую играет механизм правового регулирования избирательного процесса.

Несмотря на то, что и в Казахстане, и в Кыргызстане существует структурированное материальное и процессуальное избирательное законодательство во всех компонентах и институтах, процесс совершенствования последнего продолжается. Это связано как с разработкой и применением новых международных стандартов избирательного процесса, так и с постоянным развитием демократических институтов в исследуемых государствах.

Естественно, что в каждом конкретном случае нормативное регулирование избирательного процесса имеет свою специфику, учитывает особенности национальной правовой системы и основывается на правовых традициях страны. Однако общим принципом, которым могут руководствоваться все государства СНГ, является постоянное стремление любыми средствами совершенствовать правовую базу избирательного процесса с учетом сравнительного мирового и регионального опыта.

Важность прогнозируемого исследования с учетом современного состояния и накопленного опыта правовой системы Казахстана и Кыргызстана заключается еще и в том, что сравнительный анализ норм

избирательного законодательства, процедур проведения выборов, различных этапов избирательного процесса в исследуемых странах, которые они имеют схожее историческое развитие, схожую правовую систему и порядок решения задач, форм и методов проведения выборов, что позволит не только определить тенденции развития избирательного права и избирательной системы в целом, но и выработать предложения по решению практических задач на выборах как в Казахстане, так и в Кыргызстане.

Кроме того, актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью совершенствования норм избирательного законодательства Казахстана и Кыргызстана. Поэтому важно сравнить нормы динамично развивающегося избирательного законодательства Кыргызстана с нормами консервативного избирательного законодательства Республики Казахстан в целях внедрения в избирательное законодательство исследуемых стран наилучшего правового и правоохранительного опыта, накопленного за период независимости.

Действительно, на наших глазах формируется и развивается современная избирательная система Казахстана и Кыргызстана, сопровождающаяся активным поиском и утверждением на практике правовых формул для реализации и защиты конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и самоуправления местные, внедрение новых технологий и избирательных процедур.

Отметим важность исторической преемственности системы выборов, упомянем, что одним из первых принятых законов после присоединения Казахстана к России был «Устав о сибирских киргизах» 1822 года.

В соответствии с этим уставом селами управляли старшины, волостями - султаны, уездами - старшие султаны, а судебные процессы в селлах и волостях проводились почетными киргизами (казахами), называемыми биями.

Старшины избирались сроком на три года от самих киргизов (казахов) и утверждались Окружным приказом, который имелся в каждом округе и состоял из двух русских заседателей и двух заседателей от почетных киргизов (казахов). Заседатели от казахского населения в окружном приказе избирались биями и старшинами сроком на два года. Один и тот же старшина мог избираться на несколько сроков. Выборы старшин производились в аулах устно большинством голосов.

В Кыргызстане, например, с 1999 года активно усилилась роль постоянных рабочих групп по совершенствованию избирательного процесса, в которых все активнее участвует сектор неправительственных организаций, с тем, чтобы они могли самостоятельно контролировать прозрачность выборов и референдумов.

Такое взаимодействие государственных органов с неправительственным сектором является хорошим примером для Казахстана, учитывая особую важность избирательных прав граждан исследуемых государств как единственного законного средства обеспечения воспроизведения избирательных основ государственной и муниципальной власти, нельзя игнорировать, что поддержание адекватных правовых отношений и взаимозависимости между электоратом и публичной политической властью невозможно без надлежащего правового регулирования, которое выражается в нормах избирательного права.

Очевидно, что эта задача не может быть достигнута без разработки теоретической концепции современного избирательного права Казахстана и Кыргызстана с учетом опыта изучаемых стран, правового регулирования выборов и международных избирательных норм, направленных на поступательное и эффективное развитие демократического потенциала избирательной системы.

Однако следует признать, что на сегодняшний день избирательное законодательство и правоприменительная практика значительно опережают

теорию избирательного права. Зачастую динамика развития избирательного законодательства ориентирована исключительно или преимущественно на излишнюю детализацию и конкретизацию частных аспектов избирательного процесса, что, заметно увеличивая объем нормативно-правовой матрицы, действующей при организации и проведении выборов, не всегда способствует законодательной консолидации, установления последовательного правового режима проведения избирательного процесса.

В результате многие принципиальные вопросы правового регулирования избирательных отношений до сих пор не получили необходимого научного осмысления и обоснования, вызывают существенные разногласия между учеными и практиками. Именно это обстоятельство побудило автора обратиться к проблемным аспектам теории и практики исследования конституционно-правовых основ избирательного права.

Связь темы диссертации с приоритетными научными направлениями, крупными научными программами (проектами) или основными научно-исследовательскими работами. Данное исследование является инициативной и коррелируется с конституционной реформой, проведенной по итогам Республиканского референдума 5 июня 2022 года.

Цель исследования составляют разработка теоретико-правового обоснования современного избирательного процесса Казахстана и Кыргызстана, комплексное изучение организации и функционирования института выборов, а также формулирование теоретических положений и конкретных практических рекомендаций, имеющих концептуальное и прикладное значение для совершенствования избирательного законодательства и практики его применения, как в Казахстан, так и в Кыргызстане.

В соответствии с поставленной целью определен круг взаимосвязанных задач, теоретическое решение которых составляет существо

диссертационного исследования. Исходя из этого перед диссертантом стояли следующие **задачи**:

1. изучить природу избирательного права: феномен и генезис формирования;
2. подвергнуть анализу становление и развитие избирательного права в истории Кыргызской Республики и Республики Казахстан;
3. раскрыть понятие, предмет и метод избирательного права Кыргызской Республики и Республики Казахстан;
4. уяснить понятие и система принципов избирательного права Кыргызской Республики и Республики Казахстан;
5. раскрыть сущность понятия, структуры и виды норм избирательного права;
6. проанализировать понятие и виды субъектов избирательного права: понятие и сущность;
7. раскрыть сущность понятия, структуры и видов избирательных правоотношений;
8. проанализировать стадии избирательного процесса: понятие и структура;
9. исследовать правовое регулирование финансового обеспечения избирательных правоотношений;
10. установить и определить ответственность за нарушение избирательного законодательства и ее виды;
11. подвергнуть анализу избирательное законодательство зарубежных стран, изучить передовой положительный опыт;
12. определить понятие и виды обжалования избирательного законодательства;
13. предложить и обосновать основные направления по совершенствованию современного избирательного законодательства Республики Казахстан;

14. разработать основные направления по совершенствованию современного избирательного законодательства Кыргызской Республики;

15. выработать концепции реформирования избирательного законодательства как Республики Казахстан так и Кыргызской Республики.

Научная новизна исследования представляет собой первое комплексное исследование теории и практики Казахстана и Кыргызстана, связанных с конституционно-правовыми основами избирательного процесса и права; исследуются актуальные вопросы избирательного законодательства двух Центрально-азиатских стран, изучается опыт избирательного процесса Казахстана и передовые избирательные технологии Кыргызстана; раскрывается сущность избирательных процедур, стадий избирательного процесса, прав и обязанностей субъектов, а также правовые основания финансового обеспечения выборов.

В диссертации проанализированы все виды ответственности за нарушение избирательных прав всеми категориями субъектов избирательного процесса и разработаны авторские предложения по улучшению процесса обжалования с учетом передового опыта исследуемых стран и стран ближнего и дальнего зарубежья.

В исследовании сгруппированы научно-обоснованные рекомендации и предложения направленные на совершенствование избирательных систем Казахстана и Кыргызстана а также разработаны концептуальные основы реформирования, как в законотворческой, так и в правоприменительной деятельности центральных и районных органов ответственных за организацию избирательного процесса.

Практическая значимость исследования. Практическая значимость полученных результатов определяется тем, что в диссертации обоснован комплексный подход к проблеме концептуального реформирования избирательного законодательства Кыргызской Республики и Республики Казахстан в контексте конституционного реформирования. Научная

разработка указанных вопросов способствует дальнейшему развитию отрасли и науки конституционного права как Кыргызстана так и Казахстана.

Ряд положений, концептуальных выводов и конкретных рекомендаций, обоснованных в диссертации, могут быть использованы в избирательном законодательстве Казахстана и Кыргызстана, в правоприменительной деятельности избирательных комиссий всех уровней, а также органов государственной власти, правоохранительных органов и органах местного самоуправления.

Полученные в диссертации результаты полезны для всех субъектов избирательного процесса, в частности для выработки концепции по реформированию деятельности членами Центральной комиссии по проведению выборов и референдумов, как в Казахстане, так и в Кыргызстане и улучшению избирательного процесса, профессорско-преподавательского состава и научных сотрудников, исследующих проблемы избирательного права в его конституционном измерении.

Основные положения диссертации использованы в учебном процессе при преподавании дисциплин «Конституционное право», «Муниципальное право», «Избирательное право» и т.д., также для проведения тренингов и семинаров сотрудников избирательных комиссий всех уровней, сотрудников правоохранительных органов и некоммерческих организаций, проводящих независимое наблюдение за подготовкой и проведением выборов всех уровней.

Полученные диссертантом результаты могут быть использованы при инициировании законопроектов о внесении изменений и дополнений в избирательное законодательство Республики Казахстан и Кыргызской Республики.

Экономическая значимость полученных результатов. Результаты, полученные в рамках исследования, могут иметь место при совершенствовании государственной политики в сфере избирательного

процесса и повышении эффективности активного голосования гражданами, что, в конечном счете, будет определять вектор развития страны.

Научные положения, выносимые на защиту:

1. В первой главе были представлены существующие теории, касающиеся взаимосвязи избирательной системы и других политических институтов. В рамках правовой традиции полагается, что избирательная система оказывает решающее воздействие на партийную систему. Нами была продолжена логика в рамках другого подхода, где в частности избирательная система считается производным эффектом от политической системы в целом.

При анализе эффектов избирательной системы учитывается роль сильной президентской власти, характерной для рассматриваемых случаев Казахстана и Кыргызстана. Проведенный анализ избирательных компаний, после распада СССР в Республике Казахстан, Кыргызской Республике, России и некоторых других странах, подтверждает концепцию политической культуры Г. Алмонды и С. Вербера об ценностно-ориентированном отношении граждан к различным субъектам и объектам политики, в том числе к институту выборов.

2. В декабре 1993 года в РК был принят Кодекс о выборах. 7 марта 1994 года, выборы прошли по обновлённой системе. 42 кандидата выбирались по президентскому списку, 75 шли от политических партий и общественных объединений и 60 были самовыдвиженцами. В таком составе парламент просуществовал чуть менее двух лет.

В соответствии изменениями Конституции Республики Казахстан (7 октября 1998г.) и Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан», было предложено увеличить численность Мажилиса на 10 депутатских мест с условием замещения их представителями политических партий на основе пропорционального представительства. Последующие выборы, с 2007 по 2021 год включительно, проводились полностью по пропорциональной системе.

После внесения изменений в Конституцию Казахстана по итогам референдума (5 июня 2022 года) 70 % депутатов Мажилиса избираются по партийным спискам, а 30 % — по одномандатным округам.

На основе глубокого обоснованного анализа теоретического и эмпирического материала доказано, что во многих развитых странах применяется пропорционально-мажоритарная избирательная система, как наиболее демократичная, сбалансированная, отвечающая интересам различных субъектов избирательного права.

Впервые, в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 8 ноября 2006 г. № 180 было внесено изменение о том, что «Политическая партия, составляющая более 50 процентов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, избранных по пропорциональной системе, вносит на утверждение Президента Кыргызской Республики кандидатуру на должность Премьер-министра Кыргызской Республики в (ст. 69).

Поэтому, во второй главе был описан процесс трансформации избирательных систем. Для анализа производимых эффектов была представлена характеристика общей конфигурации политических институтов, которые оказывают воздействие на выбор и функционирование избирательной системы. В частности, был рассмотрен феномен “партии власти”, партийная система, институт президентства и разделения властей. Также внимание уделено возможности партий оказывать влияние на исполнительную власть, феномен “партии власти”, партийная конкуренция.

Для анализа эффектов пропорциональной системы была представлена атомизированная структура последних выборов (см. Приложение № 2).

3. Третья и четвертая главы посвящены анализу мотивов изменения избирательного законодательства в Казахстане и Кыргызстане на основе официальных заявлений представителей властей. Заявленные мотивы

сравниваются с фактическими итогами перехода от смешанной системы к пропорциональной.

Предполагается, что в условиях систем с сильной властью президента, пропорциональная система не будет способствовать развитию реальной многопартийности, что противоречит практике реализации пропорциональных систем в странах с развитой демократий.

Предлагаем внести новую редакцию ч.2, ст.9. – «Избирательные системы» Конституционного закона РК «О выборах в Республике Казахстан от 28 сентября 1995 года, а именно: «Депутаты Мажилиса Парламента избираются по смешанной избирательной системе: по системе пропорционального представительства, а также по одномандатным территориальным избирательным округам.

Кандидат в депутаты Мажилиса Парламента РК по одномандатным территориальным избирательным округам считается избранным, если за него проголосовало большинство голосов от общего числа избирателей.

Проводимые изменения в избирательном законодательстве Кыргызстана, а именно переход к смешанной избирательной системе, может быть примером для совершенствования избирательного законодательства Республики Казахстан.

4. Среди черт, характерных как для Казахстана, Кыргызстана и России и других постсоветских республик, можно выделить схожую структуру институционального дизайна: президентско-парламентскую систему с расширением президентских полномочий; влияние исполнительной власти на законодательную; характер взаимодействия партий и исполнительной власти; отсутствие нормального института разделения властей. Кроме того, отмечено наличие “партии власти”, напрямую ассоциирующуюся с личностью президента, популярность которого обеспечивает ей парламентское большинство. Партия же становится инструментом в руках исполнительной власти.

Также для обоих случаев характерно наличие фиктивной парламентской оппозиции и отсутствие свободной партийной конкуренции. Системная оппозиция используется в качестве технического инструмента в руках авторитаризма.

5. При сравнении выборов по пропорциональной системе с выборами по смешанной системе, в обоих случаях можно заметить рост индекса фрагментации и снижение эффективного числа партий. Отличием казахстанского случая является то, что даже при использовании смешанной системы полученные показатели не позволяют говорить о наличии партийной конкуренции.

Традиционно, партии складываются “снизу-вверх”. Создание фиктивных партий “сверху-вниз”, а также искусственное изменение избирательной системы, дает основание для утверждения, что подобная политика подрывает сам содержательный смысл партии как представителя общественных интересов, что, в свою очередь, сказывается на партийной конкуренции.

Видится необходимым обязать ЦИК, ТИК публиковать на сайте детализированные результаты голосования по каждому избирательному участку (с копией протокола) сразу после определения итогов голосования и заполнения протоколов. Это позволит значительно повысить доверие к выборам и результатам голосования.

6. Избирательное законодательство Казахстана крайне нестабильно. Практически каждый электоральный цикл сопровождается изменениями и дополнениями избирательного законодательства. Исследователи считают, что реформа избирательного и партийного законодательства, а также в сферы обеспечения политических и гражданских прав и свобод была поверхностной и носила косметический характер. Как показывают результаты прошедшие парламентские выборы и прямые выборы сельских акимов 10 января 2021 года, не привели к качественным изменениям. С учетом политической

ситуации в республике, на сегодняшний момент в Казахстане кардинальных изменений избирательной системы не предполагается. Можно предположить, что фракционный состав Мажилиса после следующих выборов 19 марта 2023 г. останется прежним, правящая партия, по-прежнему будет доминирующей.

Выборы в маслихаты необходимо проводить по мажоритарной системе относительного большинства, аналогично системе, применяемой на выборах сельских акимов. Это позволит расширить участие граждан в управлении делами государства, а также сформирует устойчивую связь местных представительных органов власти с населением.

7. Несмотря на побочные эффекты для политической системы РК, (например, возможное усиление региональных элит), предлагаемая нами смешанная избирательная система позволит сохранить статус-кво власти. Даже несмотря на некоторую либерализацию партийного законодательства, говорить об увеличении конкуренции не придется. Во-первых, некоторые новые партии созданы для “оттягивания” голосов у старых, но не проходящих в парламент, и, как следствие, перераспределение их в пользу победившей партии. Во-вторых, существующие ограничения для участия в выборах не только будут доказывать серьезность намерений новых партий, но также и могут служить возможным препятствием при регистрации оппозиционных сил.

Рекомендуется разделить единый пропорциональный округ на 17 округов по границам административно-территориальных единиц или создать несколько более крупных избирательных округов (например, 5–7). Это обеспечит лучшее представительство регионов в Парламенте, а также позволит беспартийным кандидатам выдвигать списки кандидатов от группы граждан.

8. Придерживаясь Всеобщей декларации о правах человека (ст. 21; ГА ООН, 1948г.), Декларации о критериях свободных и справедливых выборов (п.1, ст.3; Париж, 1994г.), предлагается закрепить в Конституционных

законах о выборах Казахстана и Кыргызстана международно-правовые нормы избирательной системы, а именно: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования»; «Кандидат, партия несут ответственность перед обществом. Прежде всего, ни один кандидат или политическая партия не должны использовать насилие (п.9, ст.3).

Дополнить Конституционный закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» статьей 60¹ – «Порядок выдвижения кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша по одномандатным избирательным округам», предусмотрев выдвижение кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам от политических партий и в порядке самовыдвижения путем подачи кандидатом в Центральную избирательную комиссию заявления о намерении баллотироваться кандидатом по данному избирательному округу.

9. В настоящее время, изменение избирательной системы в институциональных условиях, по нашему мнению, направлено на обеспечение долгосрочного доминирования “партии власти” и укрепления власти Президентов Республики Казахстан, Кыргызстан и России. Таким образом, для реализации поставленных целей в виде увеличения роли партий и развития многопартийности необходимо сокращение влияния исполнительной власти на законодательную и сокращение возможностей расширения президентской власти, подкрепленные Конституцией.

Видится важным также снизить избирательный порог до 3%, чтобы гарантировать доступ в Парламент различным политическим силам.

10. Избирательные правоотношения опосредуют повседневную практическую реализацию конституционного права граждан избирать и быть

избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Они производны от соответствующего конституционно-правового отношения, развивают и дополняют его как при организации и проведении выборов, так и в межвыборный период. Именно в рамках избирательных правоотношений создаются предпосылки для осуществления избирательных прав граждан и происходит передача публичной власти от ее носителя и единственного источника выборным государственным и муниципальным органам, их должностным лицам.

11. Структура избирательных правоотношений определяется их природой как публично-правовых отношений, складывающихся в связи и по поводу ротации и передачи публичной власти по итогам выборов. Формально в исходном варианте их участники обозначены в избирательном законодательстве как РК, так и КР, который квалифицирует следующие категории субъектов избирательного процесса: избиратели, кандидаты, избирательные комиссии и их члены, избирательные объединения (блоки), наблюдатели, доверенные лица. С одной стороны, избирательные правоотношения не существуют без таких действующих лиц, как избиратели, кандидаты и избирательные комиссии, с другой - наличие указанных субъектов среди участников правового отношения неразрывно связано с тем, что и они характеризуются именно как избирательные правоотношения.

12. Несомненно, главным субъектом избирательных правоотношений являются избиратели и кандидаты, без которых невозможна реализация права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Они выступают основными управомоченными участниками избирательных правоотношений, именно от них зависят структура, содержание и динамика развития данного вида правоотношений, которые в конечном счете обеспечивают осуществление принадлежащих им активных и пассивных избирательных прав. Однако не меньшее значение для поступательного развертывания избирательного

процесса имеет деятельность избирательных территориальных комиссий, которые призваны обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав граждан. Правомерно рассматривать избирательные комиссии в качестве основного обязанного субъекта публичного права и публичных избирательных правоотношений, без которого невозможны создание и функционирование организационно-правового механизма выборов.

Необходимо гарантировать нейтральность избирательных комиссий всех уровней. Президент не должен назначать руководство и членов Центральной избирательной комиссии.

Обосновывается необходимость изменить порядок формирования территориальных и участковых комиссий. Состав ЦИК должен формироваться Парламентом из числа независимых лиц, путем жеребьевки из открытого списка граждан (добровольцев) и юристов (правовых консультантов и адвокатов), обученных и сертифицированных независимым учебным заведением с учетом международных стандартов по проведению демократических выборов. Это позволит профессионализировать избирательные комиссии и гарантировать честный подсчет голосов.

Видится важным снабдить все избирательные участки камерами и ввести онлайн-трансляцию как дня голосования, так и процедуры подсчета голосов и определения результатов. Это позволит избежать фальсификаций и повысит доверие общества к выборам.

13. Говоря о субъектной специфике избирательных правоотношений, нельзя обойти вниманием вопрос их юридической структуры. Под этим углом зрения избирательные правоотношения обнаруживают себя как комплекс и материальных, и процессуальных правовых отношений. Акцент на вторичный, процессуальный характер норм законодательства о выборах и возникающих на их основе избирательных правоотношений существенно ограничивает понимание политико-правовой природы избирательных правоотношений.

14. Приоритет судебной защиты избирательных правоотношений подчеркивается и специальным указанием Конституционного закона РК об основных гарантиях на то, что суды обязаны организовывать свою работу (в том числе и в выходные дни) таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение избирательных споров. Кроме того, следует иметь в виду, что только в судебном порядке могут быть отменены решения избирательной комиссии о результатах выборов. Иными словами, юридически значимые последствия всей совокупности избирательных правоотношений могут быть пересмотрены только на основании судебного решения.

15. В вопросе реформирования избирательной системы нужно помнить о том, что выбираемая модель не должна быть слишком сложной для понимания электората. Пригодность избирательной системы определяется тем, насколько она справедливо позволяет обществу делегировать во власть своих представителей. Дизайн избирательной системы имеет большое значение для преодоления наследства авторитарных режимах. В условиях Казахстана, выбор в сторону смешанной избирательной системы является наиболее оптимальным, что позволит изменить динамику парламентских и местных выборов, дав шанс обществу на мобилизацию и продвижение независимых кандидатов. Общество сможет выйти из тупиковой ситуации, когда выборы, как механизм мирной смены власти больше не работают, создавая тем самым стимулы для насильственного противостояния. При благоприятных политических обстоятельствах, правильно выбранная избирательная система, через представленность оппозиции и зарождения подлинной конкуренции, может способствовать постепенной демократизации режима.

16. Совершенствование избирательной системы в Республике Казахстан проходит в соответствии со Стратегией развития Республики Казахстан до 2050 года, в Кыргызстане в рамках Национальной *стратегии*

развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы. Главная задача данных Стратегий добиться такой выборной системы в стране, которая будет вызывать доверие народа, т.е. необходимо добиться баланса при смешанной системе выборов.

На основе проведенного анализа теоретических и эмпирических данных видно, что в Кыргызстане ЦИК, НПО, общественные эксперты и соответствующие госорганы (ЖК, аппарат Президента) активно и на постоянной основе ведут мониторинг проблем, существующих в выборном процессе и законодательстве Кыргызстана. Это касается не только избирательного законодательства, но, например, и Закона «О политических партиях», Закона «О средствах массовой информации» и т.д. К примеру, как показали недавние выборы в местные кенешы, Закон о благоустройстве города Бишкек входит в противоречие с правом кандидатов открыто вести агитацию во время выборов. И таких законодательных коллизий достаточно.

Поскольку предлагаемые изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики «О политических партиях», предусматривает возможность и случаи, когда политическая партия может получить финансирование из республиканского бюджета, и представление политическими партиями ежегодного сводного финансового отчета о поступлении и расходовании средств за предыдущий год, то и изменения предлагаются в конкретные законы:

16.1. В статью 10 Бюджетного Кодекса Кыргызской Республики предлагается внести пункт 3, который определяет, что с республиканского бюджета ежегодно будут выделяться денежные средства политическим партиям при наступлении условий, предусмотренных законом Кыргызской Республики, регулирующих деятельность политических партий. Там же предлагается предусмотреть, что общий объем средств республиканского бюджета, выделяемого политическим партиям, будет составлять не менее

0,01 процента от объема расходов республиканского бюджета на соответствующий год.

16.2. Следующим нормативно-правовым актом, в который иницируются изменения, является Закон Кыргызской Республики «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики». Здесь автор проекта предлагает внести соответствующие изменения в статьи 2,3 и 7, направленные на регулирование правоотношений, связанных с предоставлением политическими партиями ежегодных сводных финансовых отчетов о поступлении и расходовании средств политической партии за предыдущий год, введением новых полномочий для Центральной избирательной комиссией по установлению формы ежегодного сводного финансового отчета, а также правила ее заполнения и осуществление проверок этих финансовых отчетов ЦИК КР.

16.3. Для полноценной реализации требований к политическим партиям, ЦИК КР нужны рычаги воздействия, предлагается ввести изменение в Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях, которое будет предусматривать ответственность в виде предупреждения либо штрафа 1 категории, в случае непредставления политической партией ежегодного сводного финансового отчета о поступлении и расходовании средств в установленные сроки, т.е. ежегодно, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным годом.

16.4. В Закон Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)», предлагаются изменения в статьи 5,8 и 12, касающиеся регистрации филиалов (представительств) и средств массовой информации политических партий, а также изменения сроков регистрации политических партий с 30 дней до 15 календарных дней, а также ненужности перерегистрации политических партий, в случае лишь изменения местонахождения.

17. Обосновано утверждается, что практически ни одна из жалоб, которая была подана гражданским обществом во время последних выборов в ЖК КР в 2015г. и 2020г., Президентских выборов в 2017 г. не нашла своего логического завершения.

Такие же проблемы имеются в Республики Казахстан, на наш взгляд, это угрожает тем, что порождает у граждан Казахстана и Кыргызстана правовой нигилизм, порождает недоверие к выборам.

В целях совершенствования порядка рассмотрения жалоб о нарушениях в ходе выборных процессов, порядка разрешения избирательных споров, повышения прозрачности деятельности избирательных комиссий и доверия граждан к избирательной системе как в РК, так и в КР, законопроектом предлагается следующее: установить конкретные сроки (гармонизация) подачи заявлений (жалоб) на нарушения избирательных прав субъектов выборного процесса, на решения, действия (бездействие) избирательных комиссий - трехдневный срок обжалования.

По нашему мнению, существуют два аспекта, над которыми предстоит еще поработать: это технические проблемы и они вполне решаемы и политические.

К таким техническим проблемам относятся точные списки избирателей. Для ее решения необходимо тщательно отработать и создать работающую и универсальную систему регистрации граждан. К политическим – например, проведение референдума о форме правления в стране: президентской или парламентской.

18. Необходимо уделить особое внимание соблюдению гендерного баланса во время выборного процесса в стране. Поскольку сегодня участие в представительной власти женщин даже не достигает предельного низкого порога в 30%. Как показывает проведенный нами анализ, число женщин во власти, начиная с 2004 года, неуклонно снижается. Необходимо принимать законодательно специальные меры, особенно во время выборов в местные

органы власти, где женщин по нашему наблюдению почти нет. Также, в выборах по партийным спискам, считаем, что на место выбывшей из списков женщины должна сменить другая женщина.

Важно существенно увеличить гендерную квоту (без смешения с молодежной квотой) с последующим ее регулярным пересмотром, а также установить правила распределения мандатов строго согласно расстановке кандидатов в избирательных списках с обязательным чередованием женщин и мужчин.

Также предлагается по примеру Казахстана, для выдвижения кандидатов в ЖК Кыргызстана, ввести соответствующую квоту (например, 5 представителей) от Ассамблеи народов Кыргызстана, что гарантирует представительство народов, проживающие в стране.

19. Проведенное исследование обосновало, что например, в Кыргызстане на момент последних выборов, Минюстом КР было зарегистрировано свыше 100 партий, в выборах приняли участие 12. В этой связи, необходимо переработать многие положения Закона «О политических партиях». У населения часто вызывают разочарование и избирательную апатию само качество политических партий. И пока, к сожалению, кыргызстанцы, также как казахстанцы не научились голосовать не столько за лидеров, сколько за политические программы партий.

19.1. Предлагается, привести дефиниции принципам, изложенным в статье 4 – «Принципы создания и деятельности политической партии».

«Создание и деятельность политических партий основывается на соблюдении законности, добровольности, равноправии членства, самоуправляемости и открытости».

19.2. Наименование статьи 8 – «Устав политической партии» изложить в следующей редакции: «Устав и программа политической партии». Диспозиция данной нормы должна подробно описывать базовые положения об уставе и программе политической партии, в которых четко определяются

процедурные требования к деятельности политической партии, относящиеся к порядку разрешения внутренних споров, порядку исключения членов, порядку выдвижении кандидатов, к организационной структуре политической партии, об обязанности политической партии принять и опубликовать свою программу и т.д.

19.3. В статье 17 – «Источники образования финансовых средств политических партий»: словосочетание - «а также других поступлений, не запрещенных законом», заменить формулировкой «иная деятельность, соответствующая целям и задачам политической партии, определенным в ее уставе и программе, не запрещенные законодательством Кыргызской Республики» Дополнить частью 2, ст. 17 перечнем четко определенных видов разрешенной коммерческой деятельности; рассмотреть возможность ограничения коммерческой деятельности политической партии; и ограничить право политических партий на создание и владение коммерческими средствами массовой информации, допуская при этом создание и владение некоммерческими СМИ или типографиями, необходимыми для публикации агитационных, образовательных или информационных материалов и т. д.

19.4. Дополнить частью 2, статью 16 – «Финансирование деятельности политических партий», и изложить в следующей редакции: «Бюджетные средства ежегодно выделяются политическим партиям, в случае получения по результатам выборов на последних выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики не менее 2 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по республиканскому избирательному округу и при соблюдении определенных критериев, установленным Конституционным законом Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в плане представительства женщин, национальных меньшинств, молодых кандидатов и лиц с ограниченными возможностями, а также при соблюдении требований к отчетности.

Размер бюджетных средств, выделяемых на финансирование деятельности политических партий, определяется в законе о республиканском бюджете.

Порядок финансирования политических партий определяется Центральной избирательной комиссией.

Контроль за расходованием бюджетных средств осуществляется в порядке, установленном бюджетным законодательством».

19.5. Законодатель должен обеспечить применение перечня сдерживающих и эффективных санкций, которые соразмерны нарушениям закона, в частности, неправомерному использованию государственных средств, а также обязательствам по отчетности и раскрытию информации (ст. 13).

Привести перечень убедительных и эффективных санкций, соразмерных нарушениям закона, в частности, в случае злоупотребления государственными средствами (ч. 2, ст. 16), а также нарушение обязательств в плане финансовой отчетности (ст. 20), обнародования информации (ст. 11), создание и деятельность политических партий, имеющих целью и методом действий деструктивный характер, перечисленный в ч.2, 3, ст. 3.

Внести дополнение в ч. 3, ст. 3 – «Цели создания и деятельности политических партий», изложив ее в следующей редакции: «На территории Кыргызской Республики не допускается создание и деятельность политических партий на религиозной, этнической, а также зарубежных государств, и их подразделений».

19.6. Рекомендуется внести поправки в часть 2 статьи 3, уточнив, что роспуск партии является крайней мерой в самых серьезных обстоятельствах, которые должны быть четко и точно изложены в законе.

20. Актуальным и проблематичным на сегодняшний день остаются вопросы совершенствования механизмов учета избирателей, приемлемые для

Казахстана, Кыргызстана, автоматическая система, которая позволила бы исключить дублирование данных избирателей в разных списках.

Для улучшения работы со списками избирателей необходимо активно вовлекать органы МСУ, тесно работать с территориальными управлениями Государственной регистрационной службы при Кабмине КР, Национального статистического комитета КР, а также Министерства труда, миграции и молодежи КР.

На сегодня скорость обновления данных ГРС в Кыргызстане составляет в среднем один год, а это значит, что на момент использования данные о населении, имуществе, транспорте и т.п. сведения сильно устаревают.

Государственной Регистрационной службе Кыргызской Республики и государственному предприятию «Инфосистема», необходимо подготовить проект того, как решать проблемы точных списков избирателей. Этот вопрос не менее важен, чем все законодательные совершенства. Выборы в парламент КР в октябре 2020 г. показали несовершенство регистрации граждан на избирательных участках по форме № 2, когда массово граждане перерегистрировались, особенно в г. Бишкек, чтобы отдельные партии могли преодолеть 0,7 % региональный барьер.

Единая централизованная база данных граждан, в том числе и избирателей в Казахстане, Кыргызстане помогла бы решить многие проблемы, такие как неточные списки избирателей, «мертвые души», применение «карусели», вбросы бюллетеней и прочее. И не только в выборной системе, но и в таких проблемах, как социальная поддержка, налогообложение, здравоохранение.

По нашему мнению, считаем, что необходимо отладить в стране государственную регистрацию граждан, которая должна стать одной из составляющих в реестре государственной регистрации организаций, транспорта и имущества.

21. Одна из острых тем избирательного процесса - распределение мандатов. Необходимо четко определить на основе каких принципов, и посредством каких методов голоса избирателей должны быть преобразованы в соответствующие выборные мандаты, чтобы не возникало никаких спорных вопросов.

Как отмечали участники, на первый взгляд может показаться, что система распределения мандатов не может и не должна оказывать существенного воздействия на итоги выборов, однако практика проведения выборов в наших странах показывает, что это мнение далеко от фактической реальности. В процессе обмена мнениями эксперты пришли к выводу о том, что для Казахстана и Кыргызстана необходимо выработать свою систему распределения мандатов с учетом международного опыта.

22. На сегодняшний день в Кыргызстане избиратель голосует за партию, а список кандидатов в представительный орган в свою очередь составляется на основе внутрипартийного рейтинга и, к сожалению, не всегда соответствует предпочтениями избирателя.

В этой связи предлагаем применение в Кыргызстане преференциального голосования, чтобы наделить правом граждан оказывать предпочтение (преференцию) не только партиям, но и конкретным кандидатам.

23. Для развития политических партий и партийной системы, необходимо значительно расширить полномочия парламента и маслихатов в РК. Вся полнота законодательной власти должна быть у парламента, маслихаты должны стать реальными органами местного самоуправления и получить надзорные функции над исполнительной властью на местах. Изменения не должны ограничиваться исключительно избирательной системой, реформа должна затронуть все ключевые аспекты избирательного процесса. Он должен быть реформирован с учётом международных стандартов и обязательств страны.

Необходимо отказаться от практики проведения внеочередных досрочных выборов, если к этому нет достаточных правовых оснований, таких например, как неспособность Президента исполнять свои обязанности на посту главы государства или решение неотложных вопросов, связанных с легитимностью власти при наступлении форс-мажорных обстоятельств.

Проект изменений избирательной системы должен в обязательном порядке включать переход к мажоритарной или смешанной модели выборов всех депутатов Парламента и маслихатов РК.

24. Процедура регистрации и регулирования деятельности политических партий в РК не должна носить ограничительный характер. Обременительные требования по членству, региональному представительству должны быть полностью отменены. Залог не должен быть большим, а количество необходимых подписей в поддержку кандидата должно быть равно 1000.

Целесообразно пересмотреть все необоснованные и непропорциональные ограничения как в РК, так и в КР, налагаемые на право баллотироваться на выборах. К ним относятся возрастной ценз и ценз постоянного проживания, знание языка, образование и опыт работы на государственной службе, судимость и специальная проверка Комитета национальной безопасности.

25. Гражданские и международные наблюдатели должны иметь возможность наблюдать за всеми стадиями избирательного процесса, без исключения, для гарантии прозрачности и повышения доверия к выборам, но также нести ответственность в случае нарушения ими избирательного законодательства.

Обосновано рекомендуется отказаться от распространенной практики ограничения прав наблюдателей и гарантировать возможность осуществлять наблюдение за всеми стадиями избирательного процесса, включая право

вести видеофиксацию во время голосования, подсчета голосов и подведения итогов.

26. Система и критерии государственного финансирования политических партий должна быть полностью пересмотрена и не ложиться бременем на бюджет государства, так как получается, что пропрезидентские партии за счет бюджета государства получают дополнительные средства для своей партийной деятельности.

Видится важным: 1) полностью пересмотреть подходы к частному и государственному финансированию партий и избирательных кампаний; 2) установить предельные суммы отдельных пожертвований для политических партий и избирательных фондов; 3) установить правила пожертвований в натуральной форме во время избирательной кампании, ввести ограничения электоральных расходов; 4) обеспечить регулярную и детализированную финансовую отчетность партий; 5) создать независимый надзорный орган.

Личный вклад соискателя. Научная работа является одним из первых самостоятельно выполненных, комплексных научных исследований вопросов конституционно-правовых основ избирательного права в разрезе исследования теории и практики исследуемых государств, автором единолично сформулированы и обоснованы научные выводы, результаты и положения, выносимые на защиту.

Апробации и внедрение результатов исследования. В рамках написания диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук опубликовано более двадцати научных статей по исследованию вопросов избирательного права и законодательства в сравнительно-правовом аспекте. В соответствии с требованиями НАК Кыргызской Республики научные статьи опубликованы в научных изданиях, индексируемых Scopus и РИНЦ, часть из научных статей опубликовано на территории Республики Казахстана, Кыргызстана и Российской Федерации.

Выводы и предложения по результатам научного исследования доложены на заседании кафедры международного и конституционного права КРСУ имени Б. Н. Ельцина, а также внедрены в учебный процесс КРСУ, Академии МВД Кыргызской Республики и Алматинской академии МВД Республики Казахстан имени Макана Есбулатова (акты внедрения прилагаются).

По отдельным выводам и результатам проделанной работы и проведенных социологических анализов автор выступал с докладами на различных научных мероприятиях:

- круглый стол на тему: «Конституционно-правовые основы местного самоуправления: перспективы и развитие» (Академия МВД КР, 25.05.2015 г.);
- круглый стол на тему: «Актуальные вопросы информирования избирателей и проведения предвыборной агитации» (гост. «Парк Отель». Бишкек, 14.08.2017 г.);
- Международная научно-практическая конференция на тему: «Актуальные проблемы борьбы с преступностью в рамках реформирования законодательства Кыргызской Республики» (Академия МВД КР, 20.04.2018 г.);
- круглый стол на тему: «Права человека, недискриминация и равенство в контексте борьбы с насильственным экстремизмом (Академия МВД КР, 15.02.2019 г.);
- Международная дистанционная научно-практическая конференция на тему: «Проблемы и перспективы совершенствования законодательства и правоприменительной практики органов внутренних дел», посвященной 30-летию казахстанской полиции (Караганда, 30.10.2022 г.);

- научно-практическая конференция на тему: «Демократия и права человека в современном Кыргызстане» (гост. «Парк Отель». Бишкек, 27.04.2023 г.).

Резолюции данных мероприятий направлены в различные министерства и административные ведомства Республики Казахстан и Кыргызской Республики.

Полнота отражения результатов исследования. Научные результаты, полученные в процессе диссертационного исследования, полностью отражены в 25 научных публикациях автора, из них: 3 монографии; 22 научные статьи, из которых две статьи опубликованы в журналах, индексируемой базой данных СКОПУС, восемь статей в рецензируемых научных периодических изданиях для опубликования основных научных результатов диссертации, рекомендованных НАК КР.

Структура и объем диссертационной работы. Диссертация выполнена согласно требованиям, предъявляемым НАК Кыргызской Республики, и состоит из введения, основной части, объединяющей четыре главы и пятнадцать разделов, выводов, практических рекомендаций, списка использованной литературы и приложений.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА И ПРИНЦИПЫ СОВРЕМЕННОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

1.1. Избирательное право: феномен и генезис формирования

«Выборы – одна из величайших ценностей демократического общества. Принципы, на которых основаны выборы в конкретном государстве, свидетельствуют о состоянии и уровне развития демократии в нем» [1, с.3].

Во многих случаях институт выборов представляет собой выражение принципа демократизма в развитом государстве. Путем выборных процедур формируются представительные органы государственной власти и местного самоуправления, избираются должностные выборные лица.

Для большинства граждан выборы являются единственной формой прямого участия в управлении государством, соответственно эффективность работы государственного аппарата во многом зависит от принятой избирательной системы и правоприменительной практики избирательного права.

Известный российский государствовед В.М. Гессен (1868–1920) рассматривает четыре теории избирательного права:

- «– естественно-правовую теорию всеобщего избирательного права;
- классовую теорию цензового избирательного права;
- индивидуалистическую теорию всеобщего избирательного права английского утилитаризма;
- социальную теорию всеобщего избирательного права.

Возникновение естественно-правовой теории всеобщего избирательного права обусловлено разработкой естественно-правовых концепций государства. В основе естественно-правовой теории всеобщего

избирательного права Гессен усматривает идеи естественной свободы и естественного равенства индивидов.

Рассмотрение данной концепции Гессен начинает с краткого изложения ее сути. Люди заключают общественный договор, по которому они из естественного состояния переходят в состояние гражданское, государственное. При этом они не желают терять свою естественную свободу. Возникает противоречие: природная свобода человека ограничивается учрежденным согласно общественному договору государством.

Данное противоречие находит свое разрешение в идее всеобщего участия в законодательстве или, по крайней мере, всеобщего избирательного права. С точки зрения рассматриваемой теории, право на власть является следствием естественных прав гражданина. Это такое же естественное право, как право на собственность или право на жизнь. Каждый индивид должен принимать участие в государственной власти непосредственно или через посредство своих представителей.

Так как данная концепция утверждает естественное равенство индивидов, то ни один гражданин, ни одна социальная группа не могут обладать исключительным правом на власть. По мнению Гессена В. М., - «Избирательный ценз является противоестественной привилегией. Он не совместим с принципом естественного равенства индивидов. Следовательно, представительная система, соответствующая природе человека, принципам естественной свободы и естественного равенства, должна быть организована на основе всеобщего избирательного права» [2, с. 197-198].

Одной из первых попыток применить данную теорию на практике стал проект Английской конституции 1647 г., согласно которому избирательное право предоставляется всем гражданам, за исключением пользующихся общественным призрением и слуг. Впоследствии основные положения этого проекта закрепились в конституциях колоний Нового Света.

Так, например, развивая и поддерживая «Теорию всеобщего избирательного права» великие французские просветители: Ш.Л. Монтескье [3, с. 290-300] и Ж.-Ж. Руссо [4, с. 290-296], - участники Великой французской революции, выступали за учреждение представительной формы правления в лице избираемых граждан. Для них, отмечает Гессен, - «участие во власти как естественное право индивида, осуществляется не при непосредственном разрешении законодательных вопросов, а при избрании представителей для их разрешения. В.М. Гессен полагает, что естественно-правовая концепция всеобщего избирательного права стала теоретической основой Декларации прав человека 1789 г. и законодательства революционной эпохи» [2, с. 200].

Теория цензового избирательного права (теория избирательной способности) начала разрабатываться в революционную эпоху, а в первой половине XIX в. обрела свою окончательную, классическую формулировку. Ее появление В.М. Гессен связывает с крушением конституций революционной эпохи, а также с критикой идей и теорий, составляющих их концептуальный базис. В частности, критике подвергается естественно-правовая теория всеобщего избирательного права. Ее противники выступают против признания права на власть естественным правом индивида, данным ему от рождения. Они убеждены, что народный суверенитет есть деспотизм.

Теоретики цензового избирательного права считают, что «избиратель должен удовлетворять целому ряду требований. Он должен иметь определенный уровень образования, материального достатка, свободное время, чтобы проявлять интерес к вопросам государственной жизни. Избиратель также должен ощущать связь со своей страной, четко осознавать, что его личный успех неразрывно связан с процветанием общества. Все эти качества и условия, в итоге, формируют избирательную способность» [5, с. 105].

К первой половине XIX века избирательная система распространилась по всей Европе. В большинстве конституций того времени избирательное право основывалось на имущественном или налоговом цензе. В результате, установленного высокого ценза, низшие классы городского и сельского населения были лишены возможности участвовать в политической жизни страны.

По мнению В.М. Гессена, идея имущественного ценза ущербна. При установлении невысокого имущественного ценза, полагает В.М. Гессен, «власть окажется в руках средней и мелкой буржуазии – лавочников, кабатчиков, фермеров, – чей культурный уровень явно недостаточен для принятия адекватных решений. Высокий имущественный ценз таит в себе угрозу олигархического правления, когда незначительной группе избирателей будет противостоять масса бесправных граждан, среди которых будут и достаточно образованные люди. Государственная власть в результате превратится в орудие классового господства» [2, с. 211-213].

Основатель индивидуалистической теории английского утилитаризма И. Бентам категорически отвергал естественно-правовую доктрину происхождения государства и естественно-правовую теорию всеобщего избирательного права. По его мнению, у индивида нет и не может быть естественных прав, а в основе государственного строя лежит не воля индивида, а его польза. И. Бентам, выступал решительно против классовых ограничений: «Счастье слабо защищенных и бедных социальных слоев определяет всеобщее счастье в большей степени, нежели счастье наиболее влиятельных и богатых членов общества. Поэтому первое заслуживает большего внимания со стороны законодателя, чем второе. Единственным ограничением избирательного права, может быть только возраст» (*Этика: Энциклопедический словарь. М.: Гардарика, 2001. С. 64-65. // http://www.auditorium.ru/aud/p/index.php?a=presdir&c=getForm&r=resDesc&i_d_res=3349. Дата обращения 29.01.2024 г.*)

«Если допустить», - пишет В.М. Гессен, - «что интересы людей неравноценны, что люди отличаются друг от друга по своим психофизическим и моральным характеристикам, что существуют общественные классы, не осознающие своих интересов, что в каждой цивилизации есть свои дикари, то демократическая система утилитаризма рухнет» [2, с. 221-222]. Кроме того, имея в своей основе принцип индивидуализма, теория английского утилитаризма и естественно-правовая теория не могут, по мнению В.М. Гессена, являться базисом демократической системы избирательного права.

В.М. Гессен, выступая за всеобщее избирательное право в начале XX века, характеризует условия, в которых оно может быть установлено: «Сильная дифференциация классов общества, наличие противоречий между ними, высокий уровень культуры и организованности рабочего класса, предопределяет нормальное функционирование парламентаризма, которое обеспечивается за счет узкого (сословного или классового) избирательного ценза, при котором становятся невозможными многие негативные явления, в том числе, большое количество мелких партий с антагонистскими программами» [6, с.175-176].

Мы полагаем, что позиция ученого обусловлена социально-политическими процессами конца XIX – начала XX вв. Именно в это время в передовых западных демократиях происходило расширение избирательного права. Этот процесс разворачивался постепенно, так как при резком качественном изменении избирательной системы могло возрасти число небольших политических партий, что, привело бы девальвированию ценности их политических программ и к жесткому столкновению противоположных интересов. В результате, это приводит к тому, что парламент перестает в полной мере выражать волю большинства народа.

«После того как Франция проиграла в наполеоновских войнах и началась эра реакции в европейской части мира, стало казаться, что всеобщее

избирательное право надолго будет оставаться неосуществимой идеей, которая не сможет выдержать равносильной состязательности с выборами в основе которых лежит высокое имущественное право. Но цензовое голосование было обречено и показательным примером чего стали, произошедшие в 1848 году Европейские революции» [39, с.178].

В последствие, вторжение низших классов в политику, которое произошло после Европейских революции 1848 году, окажет сильное влияние на последующую стратегию в политике правящих классов. Французские, германские, австрийские, итальянские политические силы, в которые входили не только ультрарадикальные силы, выбрали пути поддержки требования всеобщего избирательного права с целью привлечения новых голосов избирателей.

И. Валлерстайн полагает, что «после 1848 г. начнет воплощаться пакет преобразований правящим классом, который нацелен на сглаживание классового противостояния, что повлечет за собой улучшение положения низших классов» [40, с. 368].

Основными тремя составляющими данных реформ являются:

- поэтапное расширение избирательного права.
- появление «welfare state» (Государства всеобщего благосостояния), которые возникает вследствие обновления трудового законодательства и старта передела экономических благ.
- введение всеобщего базового образования и воинского долга (для мужчин).

Увеличение числа людей, имеющих право голоса, привело к конкретным социальным, экономическим и политическим последствиям. Реформы, связанные с увеличением числа избирателей, стали стимулом для внесения изменений в существующее социальное и трудовое законодательство.

Обозначился переход к политике, которая будет основываться на учете интересов и работодателей, и наемных работников. В рамках этой политики, которая проводилась в развитых странах, воплотились такие реформы, как установление длительности рабочего дня, усложнения процесса увольнения наемных работников, закрепление прав профсоюзов и права на забастовку на законодательном уровне, создание системы пособий для безработных и бедных.

Например, Английские реформы производились либералами и консерваторами, а в Германии побудителем внедрения всеобщего избирательного права был Отто Фон Бисмарк. Соответственно, реализация данных реформ была бы неосуществима без систематического оказания давления на правящий класс со стороны рабочего класса и его политических организаций.

Как правильно отмечал Е.Т. Гайдар, «политические институты Европы и Северной Америки оказались достаточно лабильными, чтобы обеспечить мирный переход в сторону демократии, которая основывается на всеобщем избирательном праве, а также, чтобы внедрить низшие социальные классы в демократический процесс» [41].

После окончания Второй мировой войны в западном сообществе сложилось общее согласие большинства политических сил по вопросам социальной политики. До 70 - х годов прошлого века ни одна политическая сила не поднимала вопрос об изменении существующей на тот момент системы социальной защиты. Этому способствовал длительный экономический рост в западных странах в период с 50 - х по 60-е годы прошлого века, а также опасения политических сил оттолкнуть избирателей, которые пользовались социальными льготами.

В начале 90-х годов, результатом демократизации в странах Центральной и Восточной Европы стала институционализация многопартийных выборов. В этих странах однопартийные выборы со

временем прекратились и выборы приобрели настоящее содержание. Руководители, которых включили в работы по подготовке и в проведении выборов, как задачу своей жизни, стали свидетелями этого исторического процесса. Результатом вышеупомянутых действий стала встреча организаторов выборного процесса в г. Будапеште на Симпозиуме, посвященном избирательным системам стран Центральной Европы, организованным Международным Фондом Избирательных Систем и Венгерским Государственным избирательным Бюро в июле 1991 года. Участниками данной научной конференции были обсуждены проблемы достигнутого опыта в вопросах политической и юридической сферы, появившихся в связи с первыми демократическими выборами, а также рассмотрены технические и технологические среды, которые необходимы для проведения свободных выборов. Это историческое, в последствие, приводит к основанию Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ) в 1991 году [42].

Во второй половине 1990-х годов одной из наиболее обсуждаемых тем развитых стран становится реформация системы трудовых отношений, порядок регулирования рынка труда и систем пособий по безработице и пенсионной системы.

Вследствие широкой популяризации социальных программ, сопричастности в использование их большей частью населения, существование организованных интересов, которые стоят за каждой из таких программ, реформирование становится финансово затруднительным и политически нелегким делом. Впрочем, во второй половине 1990-х годов реформация социальной сферы дала старт почти во всех развитых странах. Одним из наглядных, является тот факт, что все данные реформы проводятся как правыми, так и левыми партиями.

Существенное затруднение проведения реформ проявляется наличием всеобщего избирательного права. Правительству становится нужным

объяснять необходимость сокращения социальных выплат, существовавших неприкасаемыми в течение десятков лет, широким слоям населения.

Мой практический опыт работы на государственных должностях, показывает, что начиная с конца 80-х годов XX столетия, защита «всеобщего избирательного права» проявляется склонностью к росту забастовочного движения и повышением активности низших и средних слоев населения. В первую очередь это выражается массовостью акций протеста против демонтажа системы социальной защиты (доступность к здравоохранению, образованию, безопасности).

В настоящее время, большая часть населения европейских развитых стран не принимает участие в голосовании вследствие полной или частичной утраты веры в сам выборный процесс, такая же тенденция наблюдается в Казахстане и Кыргызской Республики, где количество, проголосовавших на выборах избирателей едва дотягивает до 20-25% от общего числа.

Со второй половины 90-х годов прошлого столетия имеет тенденцию рост популярности радикальных партий. Данные партии на поле политического спектра занимают либо крайне правое, либо крайне левое положение. Им присуще ведение популистской политики с использованием лозунгов, направленных на широкие массы населения, и недоброжелательное отношение к предлагаемым политической элитой реформам. «Сегодня данные партии проявляют резкую критику к экономическим программам традиционных левых и правых партий, которые в той или иной степени осознают нужду проведения серьезных социальных реформ. Избиратели, одним из способов защиты своего социального положения, достигнутого ими ранее, выбирают голосование за радикальные политические силы и конформистов» [39, с. 178].

Также, одним из примеров служат те изменения, которые за прошедшие 30 лет претерпело иммиграционное законодательство многих развитых стран, в том числе на пост-советском пространстве.

Большинство развитых стран приняли решение усилить правила трудовой иммиграции, что послужило росту популярности правых партий, которые выступают против иммиграционной политики. Иммиграционные потоки населения стали рассматриваться и как угроза национальной идентичности, и как угроза занятости коренного населения.

Говоря об общей оценке влияния всеобщего избирательного права на социальное и экономическое развитие стран, то можно в целом признать его положительным. Оно во многом содействовало обращению внимания политических элит к вопросу о решении социальных проблем, что впоследствии привело к появлению такого исторического феномена, как социальное государство. Такие темы как иммиграционная политика, занятость, борьба с безработицей, развитие системы социального обеспечения попали в центр общественных дискуссий благодаря всеобщему избирательному праву. В обществе, в котором нет выборов, или же они носят ограничивающий характер, подобные вопросы обсуждаются правящим классом в совершенно другом ключе, или же вовсе не обсуждаются. Данные вопросы, как правило, рассматриваются с макроэкономической позиции, вне политического контекста. Решение их определяется государственными интересами, или же экономическими интересами высших классов, которые имеют право голоса. Подобный подход с конца 19 века стал невозможным. Сейчас решение любых экономических и социальных проблем происходит с участием и учетом интересов среднего и низшего слоя.

Как правильно в свое время отмечал Морис Дюверже, «введение избирательного права привело к росту социалистических партий в большинстве стран Европы в начале 20-го века» [43, с. 538].

Как отмечал выдающийся российский исследователь М.М. Ковалевский, - «введение принципа всеобщности голосования одновременно поставило вопрос о том, в какой мере интересы меньшинства имеют право рассчитывать на их выражение и защиту в общем собрании страны. Не

мудрено поэтому, если только с XIX века поставлена на очередь проблема пропорционального представительства интересов каждой группы соответственно месту, занимаемому ею в ряду других», – писал он [44, с. 526].

Генезис политики Казахстана и Кыргызстана свидетельствует о продолжении строительства публичной власти в Центрально-азиатском регионе. Установленные принципы избирательного права являются строгими ориентирами и позволяют проводить выборы на высоком уровне, что не раз отмечалось международными организациями за выборами. Современные избирательные механизмы включают расширение способов и форм участия субъектов избирательно-правовых отношений в избирательных процедурах. В связи с этим возникает необходимость конкретизации содержания избирательных норм, и закрепления новых нормативно-правовых основ функционирования избирательной системы с учетом требований современных реалий.

Формирование и функционирование парламента во всех странах всегда является результатом борьбы и дебатов между различными политическими силами общества. Если выборы кандидата в Президенты страны или главы местного самоуправления проходят относительно стабильно, то изменение соотношения политических сил в обществе требует изменения системы парламентских выборов.

В современных Конституциях Республики Казахстан и Кыргызской Республики (в ст. 33; ст. 54) закреплено право граждан избирать и быть избранными путем самовыдвижения по одномандатному округу или выдвинутым от политической партии как это предусмотрено в избирательном законодательстве Казахстана и Кыргызстана.

В виду активного развития общественных отношений, внедрения электронных и цифровых технологий в избирательный процесс, реформирования электорального законодательства, современное состояние

правового регулирования защиты избирательных прав граждан нуждается в дальнейшем теоретическом осмыслении. Требуется выработка новых категорий и понятий в избирательных правоотношениях, разработка механизмов реализации принципов избирательного права в условиях применения современных избирательных методов и отношений.

Выводы:

1. Анализ исторического ракурса подтверждает довод о том, что борьба людей за всеобщность избирательных прав не прекращалась на всем протяжении человеческого развития, на рубеже 18-20 века, период революций и войн за гражданские права и свободы, независимость государственности (США, Англия, Франция, Греция, Германия, Россия) произошел кардинальный перелом и в эволюции избирательного права.

Юридический процесс принятия всеобщего избирательного права в данный период времени характеризуется переходом к гарантированному праву всех совершеннолетних мужчин голосовать (Нью-Джерси, США 1790г.); отмена имущественного ценза (Франция, 1792г.) и право голоса совершеннолетним мужчинам (Франция, Швейцария, 1848 г., Германия, 1871г.); В конце XIX - начале XX века движение за всеобщее избирательное право сфокусировалось на предоставлении права голосовать женщинам (Новая Зеландия, 1893г., Россия, 1917г., Франция, 1945), Италия (1945), Бельгия (1948), Греция (1952), Швейцария (1971)).

Если в начале становления избирательного права в первых современных странах с демократическим режимом, голосовать можно было только при наличии определённого имущества, кроме того, ограничения касались также религиозного, расового характера, социального или колониального происхождения и по половой принадлежности, то начиная с принятия Всеобщей декларации прав человека (1958г.) в большинстве стран-членов ООН были внесены существенные изменения и дополнения в нормы

Конституций и избирательного законодательства, содержащие принципы всеобщего избирательное право.

2. Диссертант считает, что эволюция теории избирательного права приобретают особую актуальность в свете построения в наших странах социально ориентированного правового государства, т. к. правовое государство не может существовать без хорошо отлаженного механизма народного представительства, правильную организацию которого, в свою очередь, определяет действующая в государстве система избирательного права. Наглядное тому подтверждения ускоренное принятие поправок в Конституции и избирательное законодательство РК и КР, после январских событий 2022 года в РК, а также мартовских 2005г., апрельских 2010г. и октябрьских 2020 г. событий в КР.

3. Конечно, столь широкое понимание объема избирательного корпуса на сегодняшний день нигде не реализуется на практике. В каждой стране, помимо несовершеннолетних, существуют и другие категории населения, лишённые избирательных прав. Чаще всего из избирательного процесса исключаются недееспособные люди, а также лица, находящиеся в местах лишения свободы, и лица без определенного места жительства. Кроме того, практически повсеместно из избирательного процесса исключаются иностранные граждане и лица без гражданства.

4. Однако за последние 150 лет произошло резкое расширение количества лиц, имеющих право голоса. В частности, речь может идти о представителях неимущих классов, женщинах, представителях национальных, расовых и религиозных меньшинств, а также о неграмотных. Политическая практика убеждает, что расширение числа лиц, участвующих в выборах, оказывает воздействие на социально-экономическое и политическое развитие общества.

4. Диссертант, считает, что одной из важнейших политических и конституционных основ современного демократического общества

Казахстана и Кыргызстана является институт развития всеобщего избирательного права.

1.2. Становление и развитие избирательного права в истории Республики Казахстан и Кыргызской Республики

Развитие и становление избирательного права в истории Республики Казахстан и Кыргызской Республики тесно связано с эпохой правления царского режима России во главе с Николаем II, вплоть до Октябрьской революции 1917 года и зарождающийся Советской властью на всей территории Средней Азии и Казахстана.

«Становление и развитие конституционных основ Советской власти на территории Средней Азии и Казахстана происходило не везде планомерно, в зависимости от расклада революционных и контрреволюционных сил, возникали очаги сопротивления недовольных «раскулачиванием», например, как это было при Беловодском мятеже в декабре 1918 года в пригороде Пишпека у тракта, ведущем в небольшой город Беловодск (бывшая казачья станица Беловодская) или антисоветский мятеж атамана Дутова в ноябре 1917 в Оренбургском крае, который поддержали казахские буржуазные националисты — алашордынцы, меньшевики и эсеры, был быстро подавлен 18 (31) января 1918г. Отряды балтийских моряков, красногвардейцев Петрограда, Поволжья, Средней Азии и Казахстана освободили Оренбург, а 2-3 марта восстали руководимые большевиками трудящиеся города Верного. Власть в области перешла к Семиреченскому ВРК» [7].

Убежденная часть населения в идеях большевиков, поддерживала происходящие политические процессы в стране и в таких городах как Пишпек, Сулюкта, Кызыл-Кия, происходила мирная смена власти Советам рабочих и солдатских депутатов.

Как отмечает М. Д. Джумабаев: «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» [7].

«Официальное установление власти Советов в Казахстане длилось около четырех месяцев – с конца 1917 года по март 1918 г. Советы утвердили свою власть в Сырдарьинской, Акмолинской области и Букеевской Орде мирным путем, так как значительный перевес уже был на стороне большевиков. Но другая ситуация сложилась в Тургайской, Уральской, Семипалатинской и частично в Семиреченской областях – на этой территории сторонники Временного правительства имели значительные силы. В областных центрах и уездных городах советская власть была установлена с использованием вооруженных сил красногвардейцев и большевистских солдат местных гарнизонов. За четыре года советская власть была установлена преимущественно в казахских городах и крупных населенных пунктах. В большинстве казахских аулов и сел борьба за установление Советской власти шла до начала гражданской войны» [8].

С окончательной победой Советской власти стало возможным вынесение на обсуждение проблем, касательно проектов национально-государственного строительства. Советы рабочих и солдатских депутатов

Казахстана и Туркестана начали работу по подготовке к созыву Всеказахского и всетуркестанского съездов Советов, это означало

продолжение борьбы за формирование Казахской Советской Социалистической государственности.

Первым документом новой власти стала Конституция РСФСР, принятая V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года, закрепившая власть Советов и установившая принципиально новую избирательную систему. Высшим органом государственной власти провозглашался Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов.

Всероссийскому съезду Советов РСФСР принадлежала верховная власть, в период между работой съездов – ВЦИКС [9, с. 12-21]. Такое положение советских представительных органов означало, что они могут принять к своему рассмотрению любой вопрос жизни страны либо определенной территории. Устранялась стена между законодательной и исполнительной властями, общегосударственной властью и местным самоуправлением, депутатами и избирателями.

Так как основной задачей государства являлось беспощадное подавление эксплуататорского класса, созданная избирательная система имела ярко выраженный классовый характер.

Первая Конституция РСФСР предоставило независимо от пола, религии, национальности, оседлости и т.д. право голосовать и избирать для граждан РСФСР, а также иностранных граждан, постоянно проживавшим и работавшим на территории РСФСР, достигших 18-летнего возраста ко дню голосования.

Особо подчеркнем, что право голоса было предоставлено только тем гражданам, кто относились к категории трудящихся, зарабатывавших на жизнь свои трудом.

Конституция установила неравенство избирательного права – закрепила принцип многоступенчатых выборов для городского и сельского населения. Выборы во Всероссийский съезд РСФСР проходили в четыре этапа для

сельского населения и в два этапа для городского населения. Прямые выборы проводились только в городские и сельские Советы [10, с.195].

Принцип тайного голосования не нашёл закрепления в Конституции. На практике голосование, как правило, проходило открыто. Согласно инструкции Всероссийского ЦИК Советов, порядок производства выборов и участия в них профессиональных и иных рабочих организаций определялся местными Советами.

Первая Конституция Казахстана была принята Постановлением ЦИКа Казахской АССР 18 февраля 1926 года после образования СССР и с учётом Конституции РСФСР 1925 года, так как Казахстан являлся частью РСФСР. Так же как и в Конституции КАССР, Конституция Киргизской АССР 1929 г. по своему содержанию имела открыто классовый характер. В Конституции были определены основные начала активного и пассивного избирательного права.

Конституция КАССР предоставляла право участвовать в выборах гражданам обоего пола, достигшим ко дню выборов 18 лет и занимающимся общественно полезным трудом, включая домашнее хозяйство, независимо от вероисповедания, национальности, оседлости. Активным и пассивным избирательным правом, согласно Конституции, пользовались солдаты и матросы Рабоче-крестьянской Красной Армии и Флота, а также граждане, утратившие трудоспособность [11].

В Кыргызстане и Казахстане после его советизации первым документом, определившим состояние государственности, являлась «Декларация прав трудящихся Киргизской (Казахской) АССР», принятая Учредительным съездом Советов КАССР 6 октября 1920 г. Также как и в РСФСР в п.2 главы V данного документа было закреплено право трудящихся граждан голосовать и быть избранным в представительные органы власти - Советы.

Главной особенностью избирательной системы рассматриваемого периода являлся порядок формирования избираемых органов советской власти.

Не избирают и не могут быть избранными:

- а) сотрудники бывшей полиции;
- б) лица, признанные психически ненормальными (душевнобольными и умалишенными);
- в) лица, состоящие под опекой;
- г) лица, осужденные за корыстные и насильственные преступления;
- д) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли и живущие на нетрудовой доход» [11].

Особенностью избирательной системы нового советского периода 1917-1920 гг. было введение трудового ценза - до 18 лет был снижен возрастной ценз (примечание 2 к ст. 64 Конституции РСФСР).

30 декабря 1922 г. образовался Союз ССР, а 31 января 1924 г. была принята первая Союзная Конституция. Созданные после принятия Конституции органы власти Союза в полной мере восприняли опыт, накопленный Советами в республиках. Съезд Советов СССР, образуемый им двухпалатный ЦИК СССР и его президиум основывались на принципе непрерывности осуществления государственной власти на общесоюзном уровне, соединяя законотворчество, управление и высший контроль, а также вели активную работу по направлению деятельности всех советских органов на территории страны. Несмотря на увеличение территории государства, норма представительства на съезде Советов СССР не изменилась. В основу порядка его формирования была положена процедура избрания делегатов съезда Советов РСФСР. Конституция РСФСР 1925 г. и Конституция КАССР 1926 г. (которая официально не была утверждена ВЦИК РСФСР) оставили без изменений общую схему формирования Советов депутатов.

Таким образом, избирательная система этого времени обладала как позитивными, так и негативными чертами. Например, существовала дискриминация в отношении лиц, прибегающих к наемному труду, частных торговцев, духовных служителей и др., которые были лишены избирательного права. Также существовала многоступенчатая система выборов, не позволявшая реально влиять на состав высших представительных органов. Положительной чертой было то, что отсутствовали половой, имущественный и образовательные цензы, к выборам могли быть допущены иностранные граждане, возрастной порог был снижен до 18 лет.

Конституция СССР от 1936 года впервые была выделена глава "избирательная система", она рассматривала принцип участия граждан СССР в выборах. Особенностью избирательной системы того периода, было выдвижение кандидатов в депутаты от трудовых коллективов и культурных обществ.

Как видно избирательная система Казахской ССР и Киргизской ССР создавалась на основе положений Советской Конституции, принятой VIII Всесоюзным чрезвычайным съездом Советов 5 декабря 1936 года и включала общие демократические принципы.

Глава "Избирательная система" Конституции РСФСР и Конституции Казахской ССР 1937 года повторяли текст почти дословно соответствующую главу Конституции СССР. Голосование проводилось в соответствии с территориальным принципом. Верховный Совет был однопалатный и избирался по избирательным округам сроком на 4 года по норме: один депутат на 150 тысяч населения – по Конституции РСФСР и один депутат на 20 тыс. населения – согласно Конституции КазССР. Верховные Советы автономных республик в составе РСФСР избирались гражданами республик сроком на 4 года по нормам представительства, устанавливаемым Конституциями этих республик. Во всём остальном

избирательная система РСФСР имела те же достоинства и недостатки, что и союзная.

Конституция Казахской Советской Социалистической Республики (КССР) от 26 марта 1937 года, была демократической для своего времени. Она была построена на принципах разделения властей, равноправия граждан, защиты и гарантий политических, социально-экономических, личных прав и свобод граждан, исключила откровенную дискриминацию в избирательных правах граждан. При этом, использование конституционных прав гражданами осуществлялось «... в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя». Тем не менее, созданная на основе этой Конституции избирательная система республики была прогрессивной, опиралась на установленные принципы – всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании. Конституция была более совершенной и с точки зрения правоприменительной техники. Основной закон содержал такие нововведения как решение вопроса о возрасте лица, имеющего активное и пассивное избирательное право; наличия судимости и его последствия; составлении избирательных списков; определение округов, избирательных участков и т.д. [12].

Принятие Конституции СССР Верховным Советом СССР 7 октября 1977 года на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва не повлекла существенных изменений в избирательной системе страны, так как не была связана с резкими изменениями в государственном или политическом строе. Новеллой стала норма о предоставлении права участвовать в выборах независимо от продолжительности пребывания на определённой территории избирателем.

Следующим нововведением Конституции СССР 1977 года стало введение возрастного ограничения на осуществление пассивного избирательного права. Также новым стало государственное финансирование выборов, которое впервые было закреплено Конституцией в 1977 году.

Принятие Конституции 1978 г. явилось важным этапом в истории национально-государственного строительства Кыргызской Республики и признается как новый этап в развитии избирательной системы Кыргызстана. Основными достижениями Конституции 1978 г. явились: предоставление избирателям права голоса независимо от срока проживания на определенной территории; в перечень лиц, лишённых права голоса, были включены только те лица, которые в установленном порядке признавались недееспособными; снижение возрастного ценза в отношении депутата Верховного Совета КССР с 21 до 18 лет; к субъектам, имеющим право выдвижения кандидатов, были отнесены трудовые коллективы, собрания военнослужащих; государственное финансирование выборов и др.

Высший орган государственной власти республик по-прежнему оставался однопалатным, однако порядок его формирования претерпел те же изменения, что и порядок формирования Совета Союза по Конституции СССР 1977 г. Верховный Совет РСФСР стал избираться по избирательным округам с равной численностью населения и состоял из 975 депутатов, а например Верховный Совет КазССР состоял из 510 депутатов. В остальном казахстанское и российское избирательное законодательство полностью соответствовало союзному законодательству.

Как подчеркивает Ш. А. Барпиев: «По мажоритарному принципу были избраны все народные депутаты Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР в 1990 году. Мажоритарная избирательная система относительного большинства чаще всего применяется в одномандатных избирательных округах» [13, с. 265].

Первые выборы в Верховный Совет Казахской ССР были проведены 24 июня 1938 года. Выборы проводились на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Особо следует отметить, что первые выборы депутатов проходили бесконкурентной основе и под прямым контролем Коммунистической партии КазССР. Кандидаты в

депутаты выдвигались общественными организациями по классовому происхождению, партийной принадлежности, национальному признаку, половозрастному ограничению и другим квотам.

В марте 1990 года состоялись выборы в Верховный Совет Казахской ССР двенадцатого созыва. В предвыборной борьбе участвовали более двух тысяч претендентов за 360 депутатских мест. Особенностью данных выборов было и то, что 90 кандидатов избирались от республиканских общественных объединений.

24 апреля 1990 года Законом Казахской ССР «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР» был учрежден пост Президента Казахской ССР. Первым Президентом Казахстана был избран Н. А. Назарбаев.

Верховным Советом Казахской ССР 25 октября 1990 года принимается Декларация «О государственном суверенитете Казахской ССР», в которой впервые закрепляется неделимость и неприкосновенность территории Казахстана. Казахстан становится субъектом международного права, вводятся гражданские демократические институты, а также защита и равноправие форм собственности: государственной, муниципальной и частной. Верховным Советом Казахстана 16 декабря 1991 года провозглашается государственная независимость страны, де-юре Казахстан становится независимым самостоятельным государством, а 26 декабря 1991 года, Совет Республик Верховного Совета СССР принимает Декларацию о прекращении существования СССР.

28 января 1993 года, после двухлетних поисков компромиссов, Верховный Совет двенадцатого созыва принял первую постсоветскую Конституцию Казахстана.

После распада СССР в странах бывшего его состава началась смена политических ориентиров и, соответственно, смена политических режимов.

Одним из важнейших шагов на пути установления демократии в государстве было принятие Конституции и проведение прямых и открытых выборов. Поскольку, честные и прозрачные выборы являются одним из основных признаков и показателей настоящей демократии, изучение развития и становления избирательного права чрезвычайно важно и актуально. Особенно важно и интересно исследование избирательного законодательства в тех странах, которые только недавно обратили свое внимание на демократические институты. Бывшие советские республики - Казахстан и Кыргызстан начали конституционные реформы одновременно, но каждая страна шла своим путем. В Кыргызстане сразу же был взят курс на построение независимого демократического государства, поэтому с 1993 года Конституция Кыргызской Республики соответствовала международно-правовым нормам по избирательному праву. В Казахстане еще недавно фактически существовал автократический режим. Хотя изменения в Конституцию вносились, они носили лишь формальный характер. В исследовании описывается три важнейших этапа развития конституционно-правовых норм, имевших место в новейшей постсоветской истории республик.

Изучением данного вопроса занималось достаточное количество ученых. К примеру, А.Д. Толиспаева [14] описывает в своей работе опыт построения правового государства в Казахстане. Мурат Нассимов [15, с. 99-106] анализирует проведение президентских выборов в Казахстане в 2011 и 2015 годах. Азиатский ученый Хигидшизима Масааки [16] в свой труд посвятил избирательным реформам в странах с автократическим режимом управления. Макс Гремлинг подробно изучает проблему честности выборов в азиатских странах. Польский ученый Ежи Шукальский [17] в своей работе раскрывает актуальные проблемы источников избирательного права в некоторых странах Центральной Азии. Джамилия Асанбекова и другие

ученные описывают исторические события, которые предшествовали принятию Конституции в Кыргызстане [18, с. 697-705].

Большинство исследований иностранных авторов, например Лоуренса П. Маковица [19, с. 576-591], Дэвид Г. Льюиса [20] касаются истории становления правового государства, развития норм Конституции, однако ни в одном из исследований не определены этапы развития именно избирательного права, которое закрепляется Конституцией. Большинство исследований раскрывает тему очень широко, ведь касается в целом всех конституционных норм. Поэтому целью исследования является изучение истории принятия, изменения и дополнения конституционно-правовых норм, касающихся именно избирательного права на территории Казахстана и Кыргызстана, выделение этапов становления правовых норм для более четкого понимания того, каким образом происходило развитие, а также анализ конституционно-правовых норм в контексте демократизации. Кроме этого, целью есть осуществление сравнительного анализа развития избирательного права в двух разных странах, где изменения происходили в противоположных направлениях.

Основной проблематикой является то, что в странах, где нормы избирательного права отвечают всем демократическим требованиям, на практике чрезвычайно плохо выполняются. Правящая верхушка стран, которые исследуются, создала такую модель государственного управления, при которой трудно понять, на самом ли деле конституционные изменения преследуют демократические цели. Поэтому, чрезвычайно мало исследований, полностью раскрывших развитие избирательного права за период последних 30 лет в Казахстане и Кыргызстане. Иногда причина этого заключается в том, что такого развития не было. Сложность политических процессов в постсоветских государствах дает понять, что исследование данной темы достаточно сложно и требует не только правовой оценки изучаемых норм, но и исторической и политической.

Научно-теоретической основой научного исследования выступили труды отечественных и зарубежных ученых, которые проводили исследования конституционно-правовых норм на постсоветском пространстве, в частности, в Республике Казахстан и Кыргызской Республике. Для изучения истории развития избирательного права в новейший период был проработан ряд научных статей и публикаций, в которых описываются особенности развития конституционного и избирательного права в государствах с автократическим режимом управления.

Научное познание было осуществлено на основе таких принципов: объективности, системности, принцип историзма. Определяющим стал принцип объективности, ведь именно благодаря этому принципу было осуществлено освещение исторических изменений без политических предубеждений.

Исследование было проведено с помощью системного подхода, посредством которого было осуществлено поэтапное изучение порядка принятия и внесения поправок в Конституции, сопоставлены исторические события и изменения в законодательстве в контексте развития избирательного права государств.

Методологической базой научного познания выступили следующие методы: историко-правовой, логико-юридический, сравнительно-правовой, метод анализа и синтеза, обобщения. С помощью историко-правового метода был изучен порядок принятия конституционно-правовых норм в определенной хронологической последовательности, охватывая период новейшей истории государств. С помощью логико-юридического метода была осуществлена структуризация информации, касающаяся избирательного права и выделены несколько этапов развития конституционно-правовых норм, изучено значение принятия тех или иных норм в определенный период времени для дальнейшего развития

демократических институтов. С помощью методов анализа и синтеза было осуществлено изучение как общих изменений Конституции, так и изучение конкретных норм, касающихся избирательного права. С помощью сравнительно-правового метода было проведено сравнение конституционно-правового развития двух государств. Благодаря методу обобщения были определены общие признаки и особенности конституционного развития для обеих стран, определена общая тенденция к демократическим изменениям в режиме правления государств.

Научное исследование проходило в несколько этапов. На первом этапе был проведен обзор конституционных норм, которые принимались в Республике Казахстан и Кыргызской Республике в постсоветский период. Было определено, какие нормы имеют значение для развития избирательного права. Также были изучены некоторые исторические события, политические настроения, влиявшие на изменение Конституции в то время. После изучения обстоятельств принятия поправок к Конституциям в хронологическом порядке, было выделено несколько этапов становления конституционного права в исследуемых странах.

Следующим этапом было подробное изучение и анализ развития избирательного права в Республике Казахстан. Были изучены основные поправки к Конституции, предпосылки и последствия их принятия. Также было осуществлено исследование конституционно-правовых конфигураций и в Кыргызской Республике. После этого был проведен сравнительно-правовой анализ развития избирательного права, которое закрепляют конституционные нормы, в двух государствах относительно того, каким образом конституционные изменения влияли на институты прямой демократии. В качестве вывода была определена роль обеспечения проведения прямых и прозрачных выборов для смены авторитарной власти и утверждения демократии не только формально, но и на практике.

В каждом государстве, деятельность которого основана на демократических принципах государственного управления, определяющую роль играет Конституция и демократические положения, которые должны быть в ней закреплены. Поскольку, в основе подлинной демократии положена власть народа, избирательное право является одной из главных областей, обеспечивающих функционирование демократического государства. То, насколько правильно и подробно избирательное право закреплено в основных законах государств, четко дает понять действительно ли курс государственной политики направлен на обеспечение народовластия, или произошла подмена понятий. Ведь в демократическом государстве право выбора – это фундаментальная основа всех других прав. Политические права являются одними из важнейших прав, которые должно обеспечить современное демократическое государство.

Наиболее ярко и показательно переход от тоталитаризма к демократии был осуществлен государствами после распада Советского Союза. Вместе с принятием Конституций постсоветских государств, внесением в них поправок, происходило развитие избирательного права. После смены режима правления, в каждом постсоветском государстве особое значение приобрели проблемы выбора главы государства, а также парламента и органов самоуправления. Ведь именно выборы являются основным показателем демократических перемен, происходивших на постсоветском пространстве в странах Средней Азии. Основными источниками избирательного права есть международно-правовые акты, которые закрепляют основополагающие принципы осуществления избирательного процесса, как и Конституции государств, отражающие международные принципы и положения на уровне национального законодательства [21, с. 1-10].

Переломным моментом для развития избирательных процессов является распад СССР в 1991 году, поэтому с этого времени следует выделять этапы

развития конституционного права и избирательного права как его части в постсоветских странах.

После распада Советского Союза, все страны, обретшие независимость, начали переход на демократический режим, включая Республику Казахстан и Кыргызскую Республику. Одно за другим государства приступили к принятию Конституций и созданию демократических органов управления. И хотя любая из этих государств имела свои особенности построения системы и принципов избирательного права, можно найти некие общие этапы развития конституционно-правовых норм.

Конституционное развитие таких среднеазиатских стран как Казахстан и Кыргызстан было весьма активно, ведь за небольшой промежуток времени прошел несколько этапов на пути к демократизации. Такое интенсивное развитие основополагающих законов в новейшей истории республик не могло не повлиять именно на избирательное право, которое бесспорно претерпело определенные фундаментальные изменения. То, каким образом в Конституции закреплялись избирательные права, характеризует то, насколько демократичны направления деятельности государства и насколько снижается авторитет одного правителя и наделяется властью общество.

Особенностью данных двух стран является то, что до 70-х годов XX века у них не было опыта работы с писаными Конституциями. Общественные отношения регулировались обычным правом до прихода советской власти. А Конституции, принятые в условиях социализма, конечно, носили лишь символический характер [22, с. 37-74].

Развитие конституционно-правовых норм избирательного права условно можно разделить на три этапа. И хотя Республики Казахстан и Кыргызстан несколько по-разному проживали эти этапы, все же им присущи общие черты.

Первый этап можно назвать посткоммунистическим, начинается он с распада СССР. Основная черта данного этапа состоит в том, что

конституционные нормы были в точности переписаны от советских Конституций. И хотя страны обрели независимость и формально взяли курс на применение демократических принципов государственного управления, все же Конституции по сути закрепляли авторитарный режим.

В Казахстане первая Конституция была принята в 1993 году, в которой была утверждена парламентско-президентская республика и закреплены три ветви власти. Однако в 1995 году тогдашним Президентом Республики Казахстан Нурсултаном Назарбаевым был инициирован Референдум, на котором была принята совершенно другая Конституция. Новым Основным Законом была утверждена президентская республика, что по существу предоставляло неограниченную власть одному лицу. Конституцией предусматривались такие основные положения, которые касались избирательного права, а именно: возрастной ценз для кандидатуры президента – 65 лет, запрет на занятие должности более 2 сроков [23]. Но в 1998 году было внесено около 20 поправок в Конституцию, которые снимали все эти ограничения и таким образом предоставляли тогдашнему президенту абсолютную власть пожизненно. Таким образом, было полностью сохранено достоинство Советского Союза и избирательные права граждан оставались лишь формальностью [21, с. 1-10].

В Республике Кыргызстан развитие конституционно-правовых норм происходило таким же образом. Первая Конституция, принятая 5 мая 1993 года, является одним из важнейших документов для становления государственности Кыргызстана, ведь закрепляла статус правового, социального, демократического государства [24]. Также были закреплены нормы, предусматривающие ограничения для кандидата в президенты и ограничения по переизбранию главы государства, что позволяло предотвратить узурпацию власти. Однако с 1996 года по инициативе тогдашнего Президента Республики Кыргызстан А. Акаева начались конституционные изменения. Путем всенародного референдума были

изменены положения Конституции, касающиеся выборов Президента, а именно отменена норма по ограничению количества раз переизбрания. То есть, по аналогии с Казахстаном, движение к демократическому режиму правления остановилось, ведь был четко утвержден автократический режим [25, с. 238-247].

Второй этап – это переходной период, охватывающий начало двухтысячных лет. В это время в некоторых посткоммунистических странах произошли так называемые «цветные революции». Так, в Кыргызстане в марте 2005 года началась Революция Тюльпанов, ведь у общества назрели новые потребности в изменении политической элиты и введении политического многообразия [26]. Отстранив от власти Президента А. Акаева и избрав нового лидера К. Бакиева, происходят существенные изменения в Конституции, касающиеся избирательного права. Утверждается положение о том, что парламент должен состоять из 90 депутатов, 50 процентов из которых избираются по пропорциональной системе [24]. С одной стороны, поправками к Конституции был взят курс на демократические изменения, однако у Президента все же оставались очень большие полномочия. Была усилена фигура Президента, введена подотчетность правительства Президенту, главы правительства избирались по предложению главы государства.

В отличие от Кыргызстана, в Казахстане наоборот произошли конституционные изменения, которые еще больше закрепляли единоличную власть главы Назарбаева. В 2007 году в избирательное законодательство страны была внесена концепция «Первого Президента» и «Лидера нации», в основе которой лежала неограниченная пожизненная власть так называемого Президента, введена неограниченная продолжительность на должности и неприкосновенность собственности правящей элиты. Конечно, такие изменения напрямую повлияли на избирательное право, ведь его, в сущности, у граждан не было.

Формально избирательное законодательство отвечало всем международно-правовым нормам, однако на практике все эти положения не реализовывались. В этот период избирательное право остановило свое развитие, так как глубоко укоренился политический режим, который всеми силами пытался нивелировать все институты демократии [27, с. 94-99].

Таким образом, в переходный период проходил поиск путей для дальнейшего развития конституционных норм, в том числе и избирательного права. И каждая страна, обретшая независимость, выбирала для себя этот путь по-своему. Тем не менее, этот этап закончился переходом на более демократические основы управления, ведь общество уже было готово к изменению политико-правового режима.

Третий этап – период либерализации и демократизации. В Кыргызстане этот период наступил значительно раньше, чем в Казахстане, а именно в 2010 году и начался он с принятием новой Конституции. Новый Основной Закон регулирует избирательное право, а именно участие граждан в формировании представительных органов в активной форме. Согласно Конституции 2010 года, Республика Кыргызстан является парламентской республикой, были также внесены нормы, которые отменяли однопартийность и предоставляли возможность входа в парламент также и оппозиционных партий. Основной Закон Кыргызстана закрепляет принципы выборов. Одним из таких является принцип свободных выборов, предусматривающий добровольность граждан в выборах и то, что никто не имеет права оказывать давление на избирателей [28, с. 66-81]. Также устанавливается обязательность и периодичность парламентских выборов, то есть законная власть переходит от одних лидеров в сроки и периодичность, установленную законом. Можно говорить о том, что именно в этот период избирательное законодательство на самом деле начинает отвечать международным демократическим принципам, которые способствовали развитию демократического общества. И уже сегодня можно с уверенностью утвердить факт того, что государственная политика четко

взяла курс на образование демократического гражданского общества с сильными институтами прямой демократии [29, с. 1-33].

Однако, октябрьские события 2020 года и последующие выборы Президента и депутатов Парламента Кыргызстана в 2020 и 2021 годах соответственно, проведенная конституционная реформа с принятием новой редакции Конституции 5 мая 2021 года усилила вертикаль исполнительной власти во главе с Президентом, наделив его фактически полномочиями исполнительной ветви власти (ст.89 Конституции). Институт Правительства был преобразован в Кабинет Министров (ст. 91).

В Казахстане период демократизации начался в 2019 году, когда президент Нурсултан Назарбаев подал в отставку. Сразу после отставки были проведены президентские выборы, на которых победил Касим-Жомарт Токаев, однако бывший Президент все еще занимает весомую позицию в осуществлении государственной политики. Смену власти международные эксперты признали просто формальностью, а президентские выборы комиссия ОБСЕ оценила осуществлявшимися под давлением правящей верхушки [30, с. 249-293].

Но движение в сторону демократизации было неотвратимым. Общество нуждалось в этом, ведь в современном цивилизованном мире не было места для автократического режима правления. 5 июня 2022 г. состоялся всенародный референдум, который предложил основополагающие изменения в Конституцию Казахстана [31]. Основной поправкой есть то, что Президент перестает быть основной фигурой в государстве, Республика Казахстан переходит от суперпрезидентской формы правления к президентской с сильным парламентом, родственникам президента запрещено занимать высокие должности [32]. Это радикально изменяет и избирательное право, ведь поправки отменяют единоличную власть, открывают перспективу для дальнейшей демократизации государственного управления и участия граждан в создании государства. Всего предусматривалось 58 поправок к

Конституции, прямо или косвенно влиявших на избирательное право [31]. Ведь форма правления и способ избрания правящей верхушки являются определяющим фактором для существования прямой демократии и ее институтов [33, с. 553-558]. Многие международные эксперты не считают такие изменения достаточным для того, чтобы назвать существующий режим правления демократическим. Но в контексте избирательного права именно сейчас в Казахстане появляется возможность для прямой демократии и проведения прозрачных выборов.

Данные три этапа конституционного развития избирательного права достаточно условны и отражают только главные аспекты. Следует отметить, что избирательное право в этих двух постсоветских странах развивалось очень быстро и динамично, и продолжает развиваться. Несмотря на то, что в Республике Казахстан царил автократический режим и в Кыргызстане также не было абсолютной демократии, все же произошел большой скачок от системы, которая не давала абсолютно никакой альтернативы для общества, к форме правления, которая все же закрепила демократические принципы и постоянно предпринимает шаги по реализации конституционных основ в политической реальности. За короткий период времени в постсоветских республиках сформировалось гражданское общество, готовое осуществлять сознательный выбор путем прямых, свободных и независимых выборов.

Для того, чтобы определить этапы конституционного развития норм избирательного права в новейшей истории Кыргызстана и Казахстана, был изучен ряд научных работ, которые с исторической точки зрения показывают и описывают изменения политических режимов, обстоятельства и причины принятия или непринятия определенных поправок или законопроектов. Исследование показало, что данная тема является чрезвычайно широкой, достаточно сложной и важной. Изучение этой темы включает различные временные отрезки в новейшей истории республик и проходит в различных направлениях и аспектах.

Отдельные вопросы, посвященные институту выборов, рассматривались в трудах отечественных ученых и ученых стран Содружества Независимых Государств, внесших значимый вклад в развитие правового регулирования избирательных систем: Г. С. Сапаргалиев, С.С. Сартаев, В. А. Малиновский, Д.К. Мухамедшин, Б. А. Мухамеджанов, Д. К. Нурпеисов, Г. Р. Усеинова, Г. А. Алибаева, С. М. Сапаралиева, С. Ж. Секежановна, Ж. А. Дюсембаевич, И. И. Рогов, Г. Н. Кунхожаева (Республика Казахстан); Б. И. Борубашов, А. А. Арабаев, З. К. Курманов, А. М. Джумабаев, Г. К. Кулдышева, А. А. Дусейнов, З. Ч. Чикеева, Т. А., Э. Н. Рахимбаев, Э. А.-А. Кочкарова, Т. К. Исманов, Нурматов, А. И. Тукубашева, Д. М. Байгазиева Д. М., Н. С. Турсунбаева, Н. Д. Эшмурадова, М. Б. Мырзалиев, А. Ш. Маралбаева, Г. Т. Суранчиева, М. Дж., Джумабаев, С. М. Автандилова (Кыргызская Республика).

Среди российских ученых, которые исследовали проблемы выборов и избирательного права С.А. Авакьян, А.С. Автономов, К.В. Арановский, П.А. Астафичев, А.А. Алейник, И.А. Алексеев, А.А. Безуглов, М.В. Баглай, А.А. Белкин, В.Н. Белоновский, Р.Т. Биктагиров, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, Ю.А. Веденеев, А.А. Вешняков, И.В. Выдрин, О.М. Вакар, М.В. Варлен, Л.Г. Васькова, А.Г. Головин, М.И. Гродзицкий, А.А. Джагарян, И.С. Данилов, А.А. Жижиленко, И.В. Захаров, А.В. Зиновьев, С.В. Заславский, А.В. Зиновьев, А.В. Иванченко, В.В. Игнатенко, В.Б. Израелян, В.Т. Кабышев, А.А. Клишас, Д.Б. Катков, Е.И. Козлова, С.Д. Князев, А.И. Ковлер, Е.И. Колюшин, В.В. Комарова, Е.В. Корчиги, Ю.Д. Ковшуро, В.В. Красинский, О.Е. Кутафин, В.В. Лапаева, Н.Э. Лебедева, В.О. Лучин, В.И. Лысенко, В.В. Маклаков, В.М. Матвеева, О.О. Миронов, С.В. Масленникова, М.С. Матейкович, В.Д. Мостовщиков, Л.А. Нудненко, И.П. Окулич, И.С. Поляшова, А.Е. Постников, Т.М. Пряхина, В.В. Пылин, Ю.Г. Просвирнин, И.С. Романчук, С.Н. Станских, Б.А. Страшун, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева,

В.Е. Чиркин, И.О. Чернигов, Б.Н. Чичерин, Л.А. Шалланд, С.М. Шапиев, А.В. Шемелин, А.Я. Ярматов (Россия) и другие.

Среди зарубежных ученых, занимавшихся проблемами выборов и избирательного права, можно отметить таких как: Г. Алмонда, Х. Арендта, Р. Даля, К. Дойча, М. Дюверже, Э. Дюркгейма, Д. Истона, Т. Э. Лейкман, Д. Ламберт, Р. Таагапера, М. Шугарт., Парсонса, Чарльза Ф. Эндрейна.

В исследованиях разных авторов обычно широко изучается и описывается история становления государственности Республик Казахстан и Кыргызстан, этапы конституционного развития в историческом контексте, где описывается детально какие нормы и когда были приняты. Также большое внимание уделяется изучению развития зародышей демократии в странах с авторитарным режимом государственного управления, изучаются источники права, регулирующие избирательные права граждан. В исследованиях осуществляется сравнение политических режимов в той либо другой постсоветской стране. Очень мало работ, в которых осуществлялось бы определение и анализ именно избирательного права, которое находит свое закрепление в Конституции. Многие авторы изучают особенности становления демократии в посткоммунистических странах, анализ их опыта и успехов на пути реализации демократических принципов. Часть ученых посвящают свои исследования президентским выборам, их оценке и анализу в соответствии с международными нормами, регулируемыми такие выборы. Также большое внимание уделяется изучению самой процедуры проведения парламентских и президентских выборов.

Например, ученый А. Джафари [34, с. 99-125] исследует факторы и причины укрепления авторитаризма в постсоветской Центральной Азии. Он пытается проанализировать причины укоренения авторитаризма, классифицировать факторы и последствия для развития государственности в постсоветских странах.

Пишан К. [22, с. 37-74] изучает особенности закрепления авторитарного режима с помощью Конституций, которые формально являются демократическими. Описывает историческое развитие того, как посредством конституционных изменений обществу были представлены абсолютно тоталитарные явления и посредством демократических норм была выстроена целая система, которая создавала лишь иллюзию изменений в направлении свободных демократических принципов.

Дэвид Г. Льюис [20] изучает различные виды авторитаризма в Центральной Азии и говорит о том, что кроме Кыргызстана, все постсоветские Центрально-азиатские страны избрали авторитарную модель, в которой выборы недемократичны и играют ограниченную роль в формировании представительных органов.

Ученые Р. Арабаев, А. Береналиева и Б. Мажитов [35, с. 155-161] в своей статье рассматривают путь Республики Кыргызстан от парламентской республики до президентской, где описываются конституционно-правовые нормы, закрепляющие принципы формирования правительства и назначения президента. Значительное внимание они уделяют изучению исторических событий, существенно изменивших политическую ситуацию в стране.

Джоаким Экман [36, с. 283-300] изучает динамику преемственности особенностей Советского Союза в странах Азии, какое влияние такая преемственность оказала на развитие конституционных норм и изменение политического режима. Он провел сравнительный анализ перехода постсоветских стран на более демократические способы государственного управления и определил условия для такого плавного перехода.

Руслан Анисов и Гульзат Оморова [37, с. 94-102] исследуют в своей статье демократические институты в Кыргызстане. С помощью исторического анализа они осуществляют изучение работы демократических институтов, их принципы и основные гарантии для граждан.

Аида Душонбаева [38, с. 238-247] и ряд ее коллег в своей работе подробно описывают конституционное развитие Кыргызстана, включая саму Конституцию и конституционные институты начиная с советского периода. Изучение было проведено с помощью исторического анализа, благодаря которому была возможность воссоздать исторические события и персоналии, внесшие вклад в разработку и принятие Конституции Кыргызстана.

Исследования данной темы показали, что избирательное право развивается вместе с конституционными нормами. Ведь Конституция является основным источником избирательного права и содержит прямые нормы, регулирующие избирательный процесс. Однако, в ходе исследования становится ясно, что для обеспечения проведения демократических выборов недостаточно только принятия конституционных норм. Необходимо также существование активного гражданского общества, которое будет заинтересовано в выполнении этих норм и проведении прозрачных выборов всех представительных органов в соответствии с международными правилами. На примере Казахстана можно увидеть, каким образом политическая реальность может не соответствовать основополагающим правовым нормам. В стране, где Конституция вроде бы полностью соответствует демократическим устоям, беспрепятственно длительное время существовал автократический режим, который до сих пор полностью не отошел на задний план. Общим в этом исследовании с другими авторами есть то, что осуществляется исторический анализ развития постсоветских стран, исследуется история становления Конституций и ее институтов. Значительное внимание уделяется сопоставлению исторических событий с принятием некоторых поправок в Конституцию. Осуществляется детальное описание конституционных реформ в постсоветский период в Казахстане и Кыргызстане, а также сравнение конституционного развития этих двух стран с точки зрения демократизации и либерализации.

Отличиями данного исследования от всех других является то, что были определены этапы развития именно избирательного права, закрепляемого конституционными нормами, в новейшей истории постсоветских Казахстана и Кыргызстана. Ведь ни в одном из исследований не были определены этапы принятия конституционных норм, регулирующих избирательное право в новейшей истории государств. Было проанализировано принятие Конституций и поправок в соответствии с демократическими принципами, последствия принятых изменений для развития государств в направлении свободных демократических государств. То есть, насколько конституционные нормы оказали влияние на избирательное право и избирательный процесс, а также как это повлияло на свержение авторитарного режима и становление полной демократии.

Ограничения данного исследования заключаются в том, что изучение развития избирательного права осуществлялось только на основе принятия конституционных норм, то есть не были приняты во внимание законодательные акты, которые принимались для выполнения норм Основного Закона. Были изучены основные аспекты избирательного права, касающиеся президентских выборов и их соответствие с демократическими принципами. Однако не было уделено внимания изучению самой процедуры проведения выборов. Сложностью при изучении данной темы можно определить то, что разными авторами исторические события трактуются по-разному в зависимости от политических настроений и предпочтений. Поэтому важным аспектом в ходе исследования было сделать анализ исторических фактов и их влияние на конституционное развитие государств в реальном их состоянии.

Соглашаясь с мнением большинства авторов, можно утверждать, что Республика Казахстан избрала для себя авторитарную модель управления, где нет места демократическим выборам. И, несмотря на изменение правящей верхушки и проведение ряда конституционных реформ, в этой

стране до сих пор институты прямой демократии стоят под сомнением. Стоит отметить и то, что позитивные изменения в демократизации бесспорно прошли и для Казахстана этот путь только начат.

С точки зрения соблюдения демократических принципов, в Кыргызстане ситуация развивалась гораздо лучше, ведь общество в этой стране сразу избрало модель парламентской республики, хотя и фигура президента играла чрезвычайно большую роль. Также положительные изменения происходили на фоне революции, в ходе которой более активно сформировалось гражданское общество. Проанализировав исторические события и изменения в постсоветских странах, приходит четкое осознание того, что для того, чтобы быть демократической страной, нужно не только принимать демократические Конституции и имплементировать международные нормы. Необходима также свобода для граждан, что касается и свободы выбора, и свободы слова и совести. Ведь выбор может быть действительно свободным и сознательным только в том случае, когда предоставляется альтернатива правящему режиму.

Выводы:

1. В данном исследовании было установлено, что избирательные права являются одними из главных политических прав в тех государствах, которые своей основной целью избирают обеспечение основополагающих прав и свобод граждан. Ведь то, насколько открыты и справедливы выборы, показывает объем власти, который предоставлен именно народу, а не отдельным лицам. Избирательное право неотделимо от конституционного права и развивается вместе с ним, поскольку именно в Конституции закрепляются основные положения, касающиеся избрания правящей верхушки. Конституции Кыргызстана и Казахстана развивались в несколько этапов и до сих пор продолжают развиваться в направлении формирования демократического режима управления. Изменения в Конституции вносились

в соответствии с историческими событиями в странах, поэтому отражают и политическое развитие постсоветских стран.

2. Данное исследование имеет как практическое, так и теоретическое значение, ведь знание исторических этапов развития избирательного права в некоторых странах бывшего Советского Союза позволяет понять проблемы и трудности при реализации избирательного права и применить данный опыт в будущем. Также материалы данного исследования помогают понять, насколько важно избирательное право как институт прямой демократии и как трудно его реализовать в тех странах, в которых до недавнего времени существовал тоталитарный режим.

3. При изучении данной темы возникли новые вопросы и проблемы. Перспективой дальнейшего исследования является более детальное изучение избирательного права не только со стороны конституционных норм, но и изучение специального законодательства, которое есть достаточно широким и разнообразным. Перспективным будет изучение и анализ процедуры проведения президентских и парламентских выборов, а также проблем и вызовов, возникающих в ходе очередного осуществления акта демократии и пути устранения факторов, приводящих к неоднократным нарушениям во время выборов. В ходе исследования были достигнуты поставленные цели определения основных конституционно-правовых этапов развития избирательного права и их основных особенностей, что помогает более четко и структурированно понять определенные законодательные нормы и их влияние на дальнейшее конституционно-правовое развитие государств.

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

История развития избирательного права, истоки её становления в контексте развития евразийского пространства имеет прямое отношение к

выборам в Республике Казахстан. Первенствующим положением структуры государственной власти Конституцией РК 1995 года были обозначены свободные выборы.

Основополагающим принципом организации власти в государстве Конституцией Республики Казахстан от 1995 года были определены свободные выборы. А единоличным источником власти и носителем суверенитета был определен народ. На данный момент Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления.

Периодичность и прозрачность выборов, а также представительство в органах власти различных социальных групп населения в Республике Казахстан обеспечивается на законодательном уровне.

Конституционный закон Республики Казахстан включает в себя 133 статьи, которые в свою очередь подразделяются на Общую и Особенную части. Общей частью описаны положения о свободе осуществления гражданином республики избирать, и праве быть избранным. А также принципы всеобщего, прямого и равного избирательного права, и тайны голосования.

Он также содержит положения о системе избирательных органов, которая возглавляется Центральной избирательной комиссией - постоянно действующим органом. Ряд статей регулирует статус избирательных округов и участков. Большое внимание уделено спискам избирателей. Особо выделены нормы, касающиеся предвыборной агитации. Нормы о финансировании выборов также нашли свое урегулирование в Общей части рассматриваемого закона. Шесть развернутых статей посвящены порядку голосования. Определение итогов голосования также стало предметом регулирования в Общей части. Следует подчеркнуть, что гарантии свободы выборов стали предметом детального урегулирования в Общей части данного закона. Особенная часть состоит из отдельных глав, посвященных регламентации выборов Президента Республики Казахстан, депутатов

Сената, депутатов Мажилиса, депутатов маслихатов Республики Казахстан. Президент Республики Казахстан избирается по мажоритарной системе (кандидат, за кого население страны отдало наибольшее число голосов, становится Президентом), это положение не изменилось в этом отношении. В начале 1990-х годов депутаты Парламента избирались по мажоритарной системе. На выборах 1999 года использовалась смешанная избирательная система: 67 депутатов избирались по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе и 10 депутатов – по системе пропорционального представительства. С 2007 года Мажилис Парламента формируется по пропорциональной системе: 98 депутатских мест из 107 предоставляются представителям политических партий, а 9 депутатских мест занимают представители Ассамблеи народа Казахстана (консультативного органа Президента, представляющего интересы 130 этнических групп республики).

Модернизация избирательного законодательства - это естественный процесс, обусловленный техническим прогрессом и развитием системы прав человека во всех местах.

Как указывает Э. Б. Мухамеджанов, - «избирательное законодательство Республики Казахстан следует понимать как совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами Президента Республики Казахстан, депутатов Парламента, депутатов маслихата и органов местного самоуправления. Он также предоставляет возможность гражданам Республики Казахстан участвовать в выборах указанных должностных лиц или государственных органов и органов местного самоуправления» [45, с.51].

В соответствии со статьей 33 Конституции Республики Казахстан от 1995 года, выборы являются механизмом реализации конституционного права граждан выбирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Права человека и гражданина,

гарантированные Конституцией, должны иметь свои собственные механизмы осуществления.

Известны различные типы выборов. Во-первых, выборы делят на очередные и внеочередные. Очередные выборы - это выборы, которые назначаются и проводятся в связи с истечением срока полномочий избранного учреждения или должностного лица. Внеочередные (досрочные) выборы проводятся в связи с досрочным прекращением полномочий выборного органа (должностного лица).

Во-вторых, существуют основные (первичные) и дополнительные (вторичные) выборы. На основных выборах избирается весь состав представительного органа. Дополнительные осуществляются путем досрочного прекращения полномочий депутатов представительных органов, избранных по избирательной системе большинства.

В-третьих, существуют всеобщие и частичные выборы. Всеобщие выборы - это одновременные выборы всех депутатов представительного органа. Частичные (поочередные) выборы проводятся при формировании представительного органа путем ротации и включают разновременные выборы части депутатского корпуса представительного органа (палаты представительного органа).

В-четвертых, выборы делятся на первичные и повторные. Первичные выборы назначаются в связи с истечением срока полномочий или досрочным истечением полномочий выборного органа (избранного лица). Повторные выборы проводятся, когда результат первых выборов признан недействительным или же несостоявшимся.

Как показывают произошедшие события в январе 2021 года в Республике Казахстан и октябрьские 2020 года в Кыргызской Республике в последние годы, особенности избирательной системы могут иметь большие последствия, от разделения партии до распада страны. Формирование подлинно демократической избирательной системы, особенно в период

смены власти правящего режима, конструирует эффективные демократические институты власти, новые подходы взаимодействия с гражданским обществом и в целом формирует доверие население к проводимой политико-правовой реформы государства и избирательной системы в частности.

В то же время на сегодняшний день многие основные вопросы правовых аспектов избирательных отношений рассматриваются с различных точек зрения и порой бывают противоречивы. Избирательная система, избирательное право и избирательный процесс представляют собой целый ряд самостоятельных и очень важных явлений общественно-правовой и общественно-политической реальности.

В связи с демократизацией нашего общества в Казахстане формируется принципиально новая избирательная система, избирательный закон и избирательный процесс. Четкое научное определение избирательной системы, а также разъяснение содержания и структуры этой концепции способствуют более точному выражению функциональных механизмов избирательной системы, выработке единой законодательной и научной терминологии, что, будет способствовать развитию избирательного права как внутренне устойчивой, теоретически и практически обоснованной системы.

Избирательная система стран мира, в большинстве своем, создается в соответствии с понимаем ценностей отдельных партий и социума в целом, согласно существующим политическим концепциям и нормам. К примеру, в Казахстане до конституционной поправки 2007 года, и внедрения различных типов избирательных систем, 67 кандидатов в депутаты Мажелиса, избирались большинством голосов и 10 пропорционально, после внесения поправок в Конституцию РК произошел полный переход к пропорциональной избирательной системе, также парламентским большинством стал назначаться премьер-министр страны, после консультации Президента с партийными фракциями.

В юридической литературе понятие как "избирательная система" используется в "широком" и "узком" смысле, в отличие от конкретной ситуации и простоты пользования.

Многие ученые предпочитают понятие данного термина в «широком смысле» под которым понимается: «система социальных отношений, взаимосвязанная с выбором государственного учреждения, регулируемого правилами избирательного права, либо же как свод правовых норм, регулирующих процедуру представления права голоса, проведения выборов и определения результатов голосования» [55].

Мы согласны с мнением Баглай М. В., который утверждал, - «Понятие избирательной системы складывается из всей совокупности правовых норм, регулирующих порядок предоставления избирательных прав, проведения выборов и определения результатов голосования. Термин «избирательная система» имеет и усеченный смысл: когда он употребляется применительно к ряду определения результатов голосования. В этом узком смысле различаются пропорциональная и мажоритарная избирательные системы» [46, с. 405-406].

На наш взгляд, избирательная система в «широком смысле» есть сумма реальных социальных взаимоотношений между участниками избирательного процесса в период проведения выборов.

Есть также много приверженцев так называемого "узкого" подхода к определению термина "избирательная система". В таком усеченном смысле избирательная система рассматривается в связи с процедурой определения итогов прошедшего голосования. В это же время различают пропорциональные и мажоритарные системы избрания [47].

С. В. Белов приходит к такому выводу, что использование концепции избирательной системы в её широком значении для определения особенностей выборов в том или ином государстве является лишь данью обычая. В этой связи можно отказаться от понимания избирательной

системы в широком смысле из-за двусмысленности данного термина и отсутствия в нем нужды. Автор принимает избирательную систему как систему правовых норм, которая является регулятором деталей, определяющих личный состав коллегиальной власти, сформированный в результате выборов [47].

Опираясь на мнение Э.Б. Мухамеджанова, «избирательную систему следует понимать как процедуру проведения выборов, которая формируется на основе норм избирательного закона и определения их результатов» [45, стр. 176].

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

«1) полное соответствие избирательной системы с конституционными нормами;

2) легитимность (правопреемственность государственности и государственной власти);

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

4) доступность избирательной системы, равные права граждан и политических партий;

5) гражданственность избирательной системы, ее направленность на обеспечение устойчивости, развития, 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) гарантирование получения непротиворечивых данных в их полном объеме после результатов голосования и избрания» [48, с.145].

Учет этих принципов должен лежать в основе любой демократической избирательной системы. В то же время принципы организации этих демократических выборов должны иметь некоторую степень иерархического подчинения. Принцип гарантирования гражданства следует признать ведущим.

В рамках вышеуказанных принципов каждая страна имеет очень важные характеристики и часто строит полностью независимые и уникальные избирательные системы. В зависимости от используемой избирательной системы могут быть разные результаты выборов при одних и тех же итогах голосования. Таким образом, политические силы часто борются за более прибыльную избирательную систему (но они могут ошибаться при оценке прибыльности).

Таким образом, избирательная система - это политическая и правовая система, которая гарантирует преемственность и воспроизводство национальной власти, местного управления и самоуправления с помощью демократических методов и процедур, устанавливает определенные политические и правовые критерии легализации свободного волеизъявления граждан правового государства в избирательном процессе с учетом интересов многопартийности и идеологического многообразия на основе избирательного права.

Некоторые авторы, например Ковачев Д.А., отходят 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 другие федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и избранные самими гражданами Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, порядок, который используется при выборах в различные органы государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федерации и при избрании 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 конституционными и правовыми нормами, которые вместе образуют право голоса» [49, с. 8].

Похожей точки зрения также придерживается и Г. Сапаргалиев: «Под избирательной системой Республики Казахстан подразумевается определенный порядок выборов Президента Республики Казахстан, депутатов Мажилиса и Сената Парламента Республики Казахстан, депутатов маслихатов, который предусмотрен Конституцией и Указом Президента, имеющим силу Конституционного закона, «О выборах в Республике Казахстан», избираемых как непосредственно, так и косвенно гражданами Республики Казахстан» [50, с. 456 - 432].

В зарубежных юридических и научных интерпретациях различие между узким и широким терминами «избирательная система», в принципе, не проводится, несмотря на различия в содержании их концепций. В науке о зарубежных конституциях используется термин «electoral system». В некоторых случаях термин относится к системе организации парламентских выборов, структура которой устанавливается законом, какие партии имеют право управлять государством, и в то же время в большинстве зарубежных работ, посвященных избирательной системе, термин «electoral system» понимается только как синоним понятия «избирательная система» [51, с. 5], которым в первую очередь являются выборы.

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 главным образом отразилось в работах авторов трудов по конституционному праву зарубежных стран.

Выводы:

Введение всеобщего избирательного права имело конкретные социальные и политические последствия. Институт выборов влиял на формирующиеся социальные системы в мире и во многом определял направления развития общества, а именно:

1. Эволюция теории избирательного права особенно актуальна в свете построения социально ориентированного правового государства в наших странах. Правовое государство не может существовать без устоявшегося народного механизма волеизъявления, и его правильная организация определяется системой избирательного права, действующей в государстве.

Одной из важнейших политических и конституционных основ современного демократического общества Кыргызстана и Казахстана является институт развития всеобщего избирательного права.

3. Избирательная система в широком смысле оказала влияние на формирующиеся социальные и политические системы мира. Установление Всеобщего избирательного права в демократических странах оказывает определенное влияние на политические и социально-экономические преобразования в государстве.

4. В юридической науке нет единой точки зрения на понятие избирательной системы. Научная фрагментация одной такой концепции не позволяет рассматривать избирательную систему в целом. Не углубляясь в концептуальные элементы этого аргумента и не настаивая на определении понятия «избирательная система», ее можно рассматривать как независимый политико-правовой феномен правовой реальности. Следует отметить, что можно аккумулировать однородные общественные отношения, связанные с выборами органов публичной власти (в широком смысле) и охарактеризовать методы (процедуры) для определения результатов голосования (избирательная система в узком смысле).

5. На основании этих суждений можно охарактеризовать избирательную систему как единый институт без учета «узкого» и «широкого» аспектов. Следует отметить, что узкая и широкая избирательные системы являются двумя частями единой демократической системы, избирательной системы. Исходя из того, что система представляет собой объединение институтов, принципов и норм, мы считаем рассмотрение узкой и широкой избирательной системы искусственным. Существующие суждения об узком и широком значении избирательной системы не могут рассматривать ход выборов, их результаты и распределение мандатов как единый процесс. С другой стороны, этот процесс требует систематизации, что осложняется узким и широким представлением избирательной системы.

6. Все вышесказанное позволяет нам сформировать наиболее целостное, системное определение избирательной системы как совокупности правовых норм, принципов, регулирующих 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.

7. 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.

1.4. Понятие и система принципов избирательного права Республики Казахстан и Кыргызской Республики

Европейские стандарты выборов представляют значительный интерес для сообществ по всему миру, в том числе для стран постсоветского пространства.

Для Республики Казахстан они имеют большое значение в силу того, что статья 1 Конституции провозгласила развитие молодого суверенного государства на основе европейских ценностей – закрепление себя в качестве демократического, светского, правового и социального государства, главными приоритетами которого являются жизнь человека, его права и свободы.

Данное конституционное положение подробно описано в Стратегическом Плане развития Республики Казахстан, было одобрено экс-Президентом Нурсултаном Назарбаевым в 2012 году, который имеет цель, - «войти в число 30 наиболее развитых стран мира, большинством которых являются страны ЕС, уже к 2050 году» [52].

Государства, входящие в состав Содружества Независимых Государств (далее - СНГ) как регионального объединения, рассмотревшие перечень документов, касающихся вопросов о правах человека, среди которых стоит отметить «Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательном праве и свободе в странах - участницах СНГ (Молдова, 7.10.2002г.)», подтвердили важность Всеобщей декларации по правам человека и МПГПП. Страны - участницы СНГ определили, что «право управления обязано полностью базироваться на свободе выбора людей, которая выражается в чистых и систематичных выборах и на документах Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совете Европы и иных мировых организациях, целью которых является проведении честных и свободных выборах» [53].

Всеобщее избирательное право как принцип раскрыт в статье 4 Конституционного закона РК «О выборах» от 28 сентября 1995 года в следующем виде: «Всеобщее активное избирательное право - право гражданина республики принимать участие в голосовании на выборах по достижении 18 летнего возраста, вне зависимости от их происхождения, социального, должностного и финансового положения, а также не зависимо от их пола, расы, национальности, языка, мировоззрения, убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств».

Ярким примером реализации этого принципа являются, среди прочего, недавние президентские выборы в стране, – «К дате выборов почти все граждане старше 18 лет (3 апреля 2011 г.) были включены в избирательные списки без какой-либо дискриминации. Среди так называемого электората республики было 9 миллионов 200 тысяч 298 граждан, из которых 8 миллионов, 279 тысяч 227 граждан участвовали в голосовании на выборах, что составило 89,98% от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании» [54].

Общая картина была такой же на последних президентских выборах, а также на парламентских и местных выборах республики.

Принцип избирательного права - основополагающий принцип, - «Правила, а также требования, которые являются основой регулирования избирательных отношений в соответствии с законодательством, главным содержанием избирательного права, служат основным условием легитимности поведения всех участников избирательных правоотношений» [55, с.8].

По мнению многих ученых-юристов, - «именно принципы права составляют основу правовой системы. Этот принцип является не только отправной точкой правового регулирования, но и наиболее важной особенностью правовой системы, которая отражается в следующих характеристиках: взаимоотношение субъектов правоотношений, методе

правового регулирования, средствах обеспечения и правоприменения, а также правовой презумпции. В системе принято считать, что правовая система основана на принципах права» [56, с. 18-22].

На наш взгляд, принципы избирательного права выражают базисные идеи, лежащие в основе правового регулирования выборов. Они отражают закономерность и установленные нормы этой подотрасли Конституции, формируют основу, в которой формируется система правового регулирования, и определяют дальнейшие законодательные процессы.

Баглай М. В., отмечает, что «без следования принципам избирательного права абсолютно каждые выборы могут быть признаны неправомерными» [57, с. 252].

Принцип общественного, честного, прямого избирательного права и тайного голосования являются принципами конституционного класса, которые действуют в первую очередь в области активного избирательного права.

Принцип целостности определяет, что каждый гражданин Республики, достигший нужного для участия в голосовании возраста вне зависимости от его пола, расы, национальности, религии, мировоззрения общественного и финансового статуса и т.д. будет иметь полное право выбирать и быть выбранным в органы управления с выборным местом. Всеобщее избирательное право делится на активное и пассивное.

Активное право предоставляет возможность принимать участие в выборном процессе по достижению восемнадцатилетнего возраста.

Пассивное - это право гражданина республики быть выбранным Президентом, в качестве депутата Мажилиса Парламента и маслихата, с условиями, которые установлены Конституцией. В этом случае граждане выступают в качестве субъекта для выборов. Пассивность заключается в том что гражданин не выбирает (хотя сам гражданин не лишается права голосовать), а напротив, он выбирается вышестоящим органом.

В принципе всеобщности также имеются исключения.

В первую очередь, это условия выборов, предусмотренные Конституционным Законом или Законом о выборах, для возможности получить или же осуществить право голоса. Государство налагает множественные условия к лицам, избранным в позиции должностных лиц в государственных учреждениях, в связи с характером, спецификой и особым положением выборного учреждения в государственной структуре. Для возможности быть избранным на пост главы государства также существуют условия, связанные с возрастом, языком и временем нахождения и проживания на территории РК. Многие требования относятся к гражданам, выдвинутым на кандидатуры в депутаты Парламента, маслихатов.

На втором месте это ограничения. Конституция Республики запрещает голосовать, избирать или принимать участие в республиканском всенародном голосовании лицам, прежде признанными судебной властью недееспособными или лишенными свободы на основании постановления суда. Однако данные ограничения накладываются исключительно в суде. В то же время лица, содержащиеся под стражей, не могут ограничивать свое право выбора, если они не были осуждены. Закон о выборах гласит следующее: избирательный округ устанавливается в изоляторах следственного характера и изоляторах временного содержания, а задержанные, содержащиеся там включаются в электоральные списки в обязательном порядке.

Не имеют права быть зарегистрированными в качестве кандидатов в Президенты Республики Казахстан, депутатов Парламента Республики Казахстан, маслихатов или членов муниципального управления следующие лица:

- привлеченные к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных преступлений в течение года до регистрации;

- в отношении которых за год до регистрации к суду были применены административные санкции за умышленные преступления;
- лица, которые имеют непогашенную или не снятую уголовную судимость в соответствии с законными процедурами на момент регистрации.

Принцип равноправия означает, что избиратели участвуют в президентских выборах, в выборах депутатов Мажилиса и маслихатов республики, при равных условиях и каждый избиратель имеет исключительно один голос. Каждый избиратель включается только в один список и может голосовать на этих выборах только раз. Избирательные бюллетени выдаются на основании удостоверения личности. Кандидаты на выборные должности также обладают одинаковыми правами на участие в выборах. Участие в выборах на равных основаниях также гарантируется тем фактом, что избиратели не имеют преимущества перед другими избирателями.

Принцип равного избирательного права определяется статьей 5 Конституции: «Избиратели участвуют в президентских выборах, в выборах депутатов Мажилиса парламента, которые избираются по партийным спискам, и депутатов маслихатов РК на одинаковых правах, и, соответственно, каждый избиратель располагает только одним голосом на избирательный бюллетень. Там же и определяется, что «избиратели на равных правах принимают участие в избрании членов других органов местного самоуправления, обладая одинаковым количеством голосов на избирательный бюллетень». Если этот принцип истолковывается как уравнивание прав в пределах одного избирателя-гражданина к другим гражданам, то, из этого следует, что действие его распространяется исключительно в пределах активного избирательного права. Если же его толковать в широком смысле, подразумевая под этим уравнивание прав тех лиц, что хотят быть избранными при равных правах, то вышеприведенный

принцип может действовать также в области пассивного избирательного права.

В тоже время необходимо отметить, что согласно норме п. 2 ст. 23 Конституции Республики Казахстан, военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьи не должны состоять в партиях и профессиональных союзах, выступать в поддержку каких-либо политических партий. Их особый правовой статус в системе органов государства, специфичность функций и рода деятельности обуславливают необходимость данного конституционного ограничения. В ч. 2 ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод подтверждается право государств-участников вводить законные ограничения осуществления права на объединение для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государств.

Так, согласно Закону РК о правоохранительной службе, сотрудники органов внутренних дел не должны состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку какой-либо политической партии.

Аналогичное положение закреплено в Законе РК от 21 декабря 1995 года № 2710 «Об органах национальной безопасности».

Конституция и Конституционный закон РК о судебной системе и статусе судей устанавливает, что судьи не могут состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку или против какой-либо политической партии. Согласно ст. 75 Конституции, правосудие в Казахстане осуществляется только судом. Судья является носителем судебной власти в Республике, для чего наделен конституционными полномочиями осуществлять правосудие и исполнять свои обязанности на профессиональной основе. В соответствии с нормами п. 1 ст. 77 Конституции РК, судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону. Вместе с тем, судьи, как любые граждане Республики, в соответствии с п. 1 ст. 23 Конституции имеют право на свободу

объединений в целях реализации и защиты своих корпоративных интересов, при условии неиспользования этих объединений для влияния на отправление правосудия, а также непреследования политических целей.

В этой связи Конституционный Совет указал, что профессиональные союзы в отличие от других общественных объединений, в том числе от Союза судей, создаются по производственно-отраслевому принципу, что определяет характер взаимоотношений, складывающихся между профессиональными союзами, исполнительной властью и работодателями. Эта особенность взаимоотношений предполагает наделение профессиональных союзов средствами воздействия на власть и работодателя, позволяющих ему влиять на их социально-экономическую деятельность.

Союз судей, как общественное объединение, не связан подобными принципами взаимоотношений. Более того, он не вправе вмешиваться в судопроизводство, тогда как согласно ст. 1 Закона РК о профсоюзах (действовавшего в 2000 году) профсоюзы создаются для представления и защиты трудовых, социально-экономических прав и интересов своих членов и улучшения условий труда, что предполагает активное и непосредственное их воздействие на производственную деятельность. Кроме того, профсоюзы участвуют в заключении коллективных договоров, а также в разрешении индивидуальных и коллективных трудовых споров, что не характерно для такого общественного объединения как Союз судей. Таким образом, установленный п. 2 ст. 23 Конституции запрет судьям состоять в партиях, профессиональных союзах не означает ограничения их права на создание иных объединений и членство в других общественных объединениях. Союз судей, как и любое другое общественное объединение, имеет право представлять и защищать интересы своих членов в установленном законодательством порядке (*ПКС от 5 июля 2000 года № 13/2 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 23 Конституции Республики Казахстан»*).

Такая же ситуация имело место до принятия новой редакции Конституции Кыргызской Республики (2021 г.) и Конституционного закона о выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (от 2.07.2011 г., в редакции от 6 апреля 2023 г. № 81).

Считаем уместным упомянуть ч. 2, ст.3 - «Всеобщее избирательное право», данного конституционного закона, где говорится, что «Граждане Кыргызской Республики вправе избирать, быть избранными независимо от происхождения, пола, расы, этнической принадлежности, инвалидности, образования, должностного и имущественного положения, вероисповедания, политических и иных убеждений» (*Конституционный закон о выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (от 2.07.2011 г., в редакции от 6 апреля 2023 г. № 81)*).

Смешанная избирательная система, предусмотренная действующей Конституцией Кыргызстана, позволила отдельной категории лиц, состоящей на государственной гражданской, военной, правоохранительной и судейской службе, также избираться на выборные должности по одномандатным округам, что ранее было не возможным, в связи с профессиональной деятельностью и запретом на членство в партиях.

По нашему мнению, пропорциональная система выборов фактически лишила многочисленную категорию граждан пассивного избирательного права, что не соответствует международным стандартам выборов.

Например, документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ 1990 года, определившим, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей, относятся, в частности, свободные выборы через разумные промежутки времени путем тайного голосования или

равноценной процедуры свободного голосования в условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей.

«В 2002 году по инициативе Российской Федерации в Содружестве Независимых Государств была разработана и принята Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Данная Конвенция была разработана исходя из имплементации нормативных правовых актов международных организаций, был сформулирован понятный аппарат, заложена основа избирательных стандартов, инструментов и процедур избирательных процессов на основе демократических принципов.

В октябре 2002 года данная Конвенция была подписана Президентами семи государств – Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины. В ноябре 2003 года вступила в силу. «К настоящему времени Конвенция ратифицирована пятью государствами – Арменией, Киргизией, Молдавией, Россией, Таджикистаном» (См.: Доклад Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешнякова. «Избирательные процессы в странах СНГ» // http://www.cikrf.ru/cikrf/international/doclad_vesh_150905.jsp).

Принцип прямого избирательного права - означает, что Президент, депутаты Мажилиса Парламента и маслихатов, члены органов местного самоуправления Республики избираются гражданами непосредственно.

В Республике проводятся прямые и косвенные выборы. Косвенные проявляются тем, что избиратели - граждане республики, являющиеся депутатами маслихатов, - имеют право участвовать в избрании представителей Сената. В данном случае выборщики при равных правах принимают участие в выборах членов Сената, с имеющимся у них одним правом голоса на выбор.

Статья 6 Конституции РК, определяющая основные положения при выборном процессе, относит прямое избирательное право к принципу избрания Президента, депутатов Мажилиса и маслихатов, а также других членов местного управления, непосредственно гражданами республики. Данный принцип осуществляется избирателями непосредственно во время голосования, при пяти президентских, семи парламентских и семи местных выборах.

Например, во многих демократических странах президенты избираются на основе косвенных выборов, а не напрямую гражданами. В Соединенных Штатах Америки граждане сначала выбирают выборщиков, а те, в свою очередь, уже выбирают главу государства. В Венгрии сначала происходит избрание членов парламента республики, которые, уже в последствии, выбирают президента. В Албании, Израиле, Латвии, Мальте, Молдове, Чехии, Эстонии и Южной Африке избрание глав государств также осуществляется парламентом.

Проявление принципа тайны голоса заключается в том, что голосование совершается в таких условиях, которые позволяют исключить возможность управления свободой голоса избирателей, а также их волей. В комнате для голосования есть специальная будка, оборудованная для свободного выражения воли избирателей. Тайна голосования также гарантируется тем, что бюллетени не пронумерованы и не содержат пометок, позволяющих идентифицировать избирателей. Закон предусматривает ответственность сотрудников, признанных виновными в нарушении тайны голосования.

Дефиниция принципа обеспечения тайны голосования приведена в статье 8 Конституционного закона: «Голосование на выборах Президента, депутатов Парламента и маслихатов, членов иных органов местного самоуправления республики является тайным, исключаяющим возможность какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей». Материализованным средством обеспечения тайны голосования в нашей

стране и странах СНГ являются обыкновенные кабины для голосования, которыми по несколько штук оборудуются избирательные участки, чего порой нет в ряде стран Европы.

Принцип свободных выборов, закрепленный в избирательном законодательстве РК, выражен в целом ряде статей закона, наиболее характерной среди них является статья 2, которая так и называется «Свобода выборов» и в которой закреплено: «Выборы в республике основываются на свободном осуществлении гражданином республики своего права избирать и быть избранным».

Принцип добровольности участия граждан Республики Казахстан в выборах выражается в том, что никто не вправе оказывать воздействие на избирателя с целью принудить его к участию или неучастию в выборах. Свобода волеизъявления обеспечивается также запрещением агитации в день выборов.

Принцип подлинных выборов вытекает из содержания статьи 9 Конвенции СНГ о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества от 7 октября 2002 года (Казахстан ратифицировал ее 9 июня 2007 года, и она вступила для нашей страны в силу 4 июля того же года). Под ним понимается осуществление в процессе выборной кампании реального политического плюрализма, идеологического многообразия и наличие многопартийности, что проявляется в виде свободного функционирования политических партий, законная деятельность которых обеспечивается юридической защитой государства. К тому же о подлинных выборах говорят при наличии свободного доступа избирателей к информации о кандидатах, о списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидатов, политических партий (коалиций) - к средствам массовой информации.

Содержание принципа подлинных выборов сформулировано в параграфах 6, 7.8 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению от 29 июня 1990 года. Им соответствует содержание статей 27-32 главы 5 «Предвыборная агитация», статьи 47 «Гарантии деятельности кандидатов в ходе избирательной кампании», статьи 49 «Обжалование и отмена решений и действий в ходе избирательной кампании», статьи 50 «Ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан о выборах» Конституционного закона «О выборах». Этот принцип означает предоставление равных возможностей каждому кандидату или каждой политической партии для участия в избирательной кампании, в том числе для доступа к средствам массовой информации. Он реализуется также благодаря справедливому и гласному финансированию выборов, избирательной кампании кандидатов, политических партий.

Принцип справедливых выборов обеспечивается проявлением честного подхода при голосовании и подсчете голосов, при полном и оперативном информировании о результатах голосования с официальным опубликованием всех итогов выборов. Стандарты справедливых выборов изложены в статье 10 Конвенции СНГ о стандартах демократических выборов и в параграфах 7.6, 7.7 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению. В русле этих положений международных документов и нормы статьи 28 «Право на проведение предвыборной агитации», статьи 36 «Контроль за расходованием средств, выделенных на проведение избирательной кампании», статьи 20-1 «Наблюдатели политических партий, иных общественных объединений, некоммерческих организаций Республики Казахстан», статьи 20-2 «Наблюдатели иностранных государств и международных организаций, представители иностранных средств массовой информации», статьи 49 «Обжалование и отмена решений и действий в ходе избирательной кампании» казахстанского закона о выборах.

Собирательный принцип свободных, подлинных и справедливых выборов в нашей республике функционирует в одинаковой мере и в активном избирательном праве, и в пассивном избирательном праве.

Нельзя не сказать о принципе добровольного участия граждан в голосовании. Он зафиксирован в пункте 3 статьи 3 Закона: «Участие граждан республики в выборах является добровольным. Никто не вправе принуждать к участию или не участию гражданина в выборах, а также ограничивать его волеизъявление». Но в целом ряде даже демократических стран действовал и даже сегодня действует и принцип принудительного участия граждан на выборах. До недавнего времени такое принуждение было в электоральной практике Нидерландов. Австрия, Греция, Швейцария, например, и сейчас придерживаются принципа обязательной явки избирателей на участки для голосования. В настоящее время в Австралии действует система наказания в виде солидного штрафа за неявку на выборы без уважительных причин.

В соответствии с принципом гласности выборов все избирательные процедуры, весь избирательный процесс с момента объявления до принятия решения о победившем кандидате или утверждения кандидата находились под определенным систематическим наблюдением. Кроме того, за избирательным процессом следят не только заинтересованные участники избирательной кампании, но и представители национальных политических партий, представители кандидатов, международные наблюдатели, представители местных и международных СМИ.

Избирательный орган, руководствуясь принципом гласности, в установленный законом срок, официально публикует в своем печатном органе или официальных средствах массовой информации сведения об итогах голосования и данные об избранных лицах. Центральная избирательная комиссия и нижестоящие избирательные комиссии в своей работе неукоснительно придерживаются и этого принципа.

Следует отдельно остановиться на принципе альтернативности выборов. Если в советское время пассивному избирательному праву особого значения не придавали, поскольку включением только одного кандидата в избирательный бюллетень занималась господствовавшая тогда Коммунистическая партия, то в условиях демократического Казахстана, когда правом выдвигать себя, других граждан, те или иные политические партии стали пользоваться рядовые граждане республики, то права тех, кто решил избираться, должны быть защищены. Если в прошлом на одно выборное место претендовал только один кандидат, который был «обречен» на избрание, то в современном Казахстане в последние 30 лет за 1 выборное место в среднем боролись от 2 до 9 соискателей.

Более того, в избирательном законе страны наложен запрет на проведение выборов, если в одном бюллетене не будут фигурировать фамилии, по крайней мере, 2 кандидатов.

Важнейшим системообразующим государственным и общественным институтом, который придает уверенность власти являются выборы. Иначе говоря, выборы являются механизмом, при помощи которого общество на регулярной основе посредством юридически закрепленных процедур корректировать деятельность управляющих (политический курс), а также персональный состав политической элиты. Институт соревновательных выборов представляет собой своего рода искусственные кризисы легитимности (провоцирование делигитимации), завершающиеся легитимацией нового или обновленного режима [58, с. 224].

Таким образом, все рассмотренные принципы позволяют Казахстану проводить все типы своих выборов на широкой демократической основе.

Выводы:

1. Подытоживая, стоит отметить, что в период 30-летнего независимого развития Казахстана граждане страны проявляли и проявляют высокую активность в сфере пассивного избирательного права. Принцип

предоставления кандидату равных возможностей в процессе избирательной кампании срабатывает при наличии и функционировании норм о предоставлении справедливых и равных условий при регистрации кандидатов, проведении ими предвыборной агитации.

2. Согласно статьям 59, 82, 98, 112 Конституционного закона «О выборах» регистрационные требования изложены ясно и не содержат в себе условий, которые могли бы стать основанием для предоставления привилегий одним кандидатам, либо могли стать основанием для выставления ограничений дискриминационного характера другим кандидатам. Они не допускают произвольного или дискриминирующего применения норм о регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий.

3. В пункте 3 статьи 5 этого же Закона в отношении этого принципа сказано предельно четко: «Кандидатам гарантируются равные права и условия участия в выборах». Это положение перекликается с содержанием статьи 9 Конвенции СНГ о стандартах демократических выборов 2002 года.

4. Гражданин Республики Казахстан, проживающий за ее пределами или оказавшийся за границей, обладает всей полнотой избирательных прав. Это обеспечивается, в частности, тем, что списки избирателей по избирательным участкам при представительствах Республики Казахстан в иностранных государствах, на судах, принадлежащих Республике Казахстан и находящихся в день выборов в плавании, составляются на основе данных, представляемых руководителями названных представительств и капитанами судов.

1.5. Понятие, структура и виды норм избирательного права

Правовые нормы, с одной стороны, унифицированы по назначению и методу правового регулирования общественных отношений, с другой

стороны, сочетают уникальные особенности - общего и частного, что позволяет систематизировать правовые нормы, включая, в частности, конституционные и электоральные - на группы, данная комплементарность норм, позволяет выполнять определенные функции.

Правовые нормы, с одной стороны, имеют единство в плане своего предназначения и места в системе регулирования общественных отношений, с другой стороны, регулируя различные отношения, они обладают отличительными признаками, свойствами, обеспечивающими выполнение их специфических функций. Такое сочетание общего и частного делает возможным объединение правовых норм в группы, в том числе конституционных и избирательных, в частности.

Избирательные нормы могут быть дифференцированы на общие и конкретные нормы исходя из функции механизма правового регулирования.

Стандарты общего содержания устанавливают основные принципы, категории, которые применяются ко всем выбранным учреждениям. Это, во-первых, общие положения главы I Конституционного закона от 28 сентября 1995 г. "О выборах в Республике Казахстан", а также Конституционного закона от 2 ноября 1995 г. "О республиканском референдуме".

Эти нормы устанавливают рамки нормативных актов: основные понятия, принципы осуществления субъективных и пассивных избирательных прав граждан Республики Казахстан, их избирательные свободы и правовые ограничения; законные права иностранных граждан и лиц без гражданства; полномочия международных организаций, участвующие в мониторинге за выборами, а также в качестве наблюдателей; принципы назначения и проведения выборов; рассматривают мандат компетентных органов, определенные правила и положения, регулирующие само избирательное законодательство, так и другие отсылочные нормы отраслей права, взаимосвязанные с избирательным законодательством,

порядок расчета сроков назначения выборов и правовая основа для использования автоматизированных информационных систем.

Изложение юридических материалов в этих нормах характеризуется определенными особенностями. Учитывая, что они носят преференциальный характер и что другие конкретные правила должны быть совместимы с ними, законодатель пытается закрепить основные принципы избирательной системы.

Например, основные принципы, закрепляющие право граждан избирать Президента, депутатов Меджлиса Парламента и маслихатов, изложены в общих нормах (статья 3) первой главы Конституции Республики Казахстан "О выборах Республики Казахстан", а акты предвыборной агитации и самой избирательной кампании, определяются специальными правилами 5 главы, закрепленными в статьях 27-32 данного закона.

Основываясь на правилах определенных норм и на принципах, заложенных в общих правилах, на наш взгляд, создается правовая база для избирательной отрасли права.

В этом плане, законодатель наделен компетенцией повышать правовой статус избирательных институтов, закреплять основные принципы общими нормами, обеспечивая тем самым гарантированную правовую защиту и стабильность механизма правовых институтов избирательной системы.

Рассматривая избирательные процессуальные нормы, можно определить, что они непосредственно устанавливают права и обязанности, условия их реализации, регулирование уставных и функциональных характеристик юридических лиц и т.д. Они определяют определенные права, обязанности или запреты на определенные действия.

Например, согласно статье 53 Конституции Республики Казахстан "О выборах Республики Казахстан", выборы Президента республики объявляются не позднее второго воскресенья сентября Мажилисом Парламента, поскольку определенные нормы могут включать не только

запрет на проведение определенных действий, но также правила, основанные на диспозициях, а не на императиве.

«Разнообразие правовых норм характеризуется принадлежностью отрасли, характеристиками пространства, времени, рамками поведения между людьми, а также характером нормативных актов, их назначением и их влиянием на поведение человека» [59].

Специфические особенности избирательных норм лежат в основе общетеоретического обсуждения классификации правовых норм и основы, на которой они регулируются. По словам А.Б. Венгерова, - «эта классификация основана на модульной и социологической структуре верховенства права» [60, с. 34].

Основываясь на классификации правовых норм, А.В. Мицкевич предлагает, например, - «использовать группировку норм по их функциональной принадлежности в механизме правового регулирования» [61, С. 85]. В другой работе он предлагает рассматривать таксономические критерии: 1) по типу общественных отношений; 2) по методу в механизме правового регулирования; 3) по степени иерархии предписаний; 4) другие критерии, определяющие группы типов норм: по форме представления позиции или степени определенности.

Другие исследователи придерживаются несколько иного подхода к этому вопросу, которые выделяют четыре основания для классификации правовых норм, при этом обращают внимание на следующие факторы:

- по расположению в иерархии, то есть по объекту норм в системе правовых норм;

- по предмету правового регулирования, где рассматривается специфика правовых отношений, направленных на регулирование определенных правовых норм;

- по методам правового регулирования, регулирующие правоотношения;

- по характеру и степени воздействия.

«Эта классификация общепризнана в теории права, опираясь на данную классификацию просматривается преемственность в развитии научных взглядов на классификацию правовых норм в целом и избирательных норм в частности» [62].

Как уже упоминалось, для норм избирательного права, составляющих подотрасль конституционного права, с учетом приведенной выше классификации мы выделяем первую группу норм по предмету правового регулирования, которая представляет собой совокупность основных избирательных норм, устанавливающих принципы, общие положения избирательного права, совокупность норм, обеспечивающих внедрение системы организационных, информационных и процедурных мер по реализации и защите субъективного права граждан на голосование.

В то же время, как описано в литературе: «гарантийные нормы не могут быть идентифицированы в чистом виде, используя регулирующие или охранительные правовые нормы. Они занимают самостоятельное место в механизме правового регулирования избирательных правоотношений». Определяющим развитием этих норм являются исследования, проведенные В. Зиновьевым, И.С. Поляшовой [63, с.293].

Вторая группа состоит из норм, гарантирующих основные права граждан в отношении их регистрации на выборах, составления списков избирателей, формирования избирательных округов и избирательных территориальных участков.

Третья группа норм устанавливает основные принципы функционирования избирательного процесса, устанавливает правовой статус и структуру избирательных комиссий, процедуры формирования, принципы организации комиссий, принципы прозрачности в ее деятельности, компетенцию членов комиссии и соответствующие меры юридической ответственности.

Четвертая группа норм касается применения гарантий граждан при выдвижении кандидатов на выборные должности и регулирует сбор избирательных подписей в поддержку выдвигаемого кандидата, а также механизм регистрации лиц, участвующих в выборном процессе и установления их компетенции.

Правовые нормы, составляющие пятую группу избирательных норм, важны для обеспечения права на получение и распространение информации о выборах, установления принципов информирования избирателей, проведения избирательных кампаний, публикации опросов, участия СМИ в избирательных кампаниях, регулирования условий выборов, общих положений и правовых ограничений на их реализацию.

Шестая группа состоит из норм, связанных с организацией и проведением голосования, подсчетом голосов, определением результатов выборов и обеспечением прав граждан публично знакомиться с итогами голосования.

Седьмую группу составляют правила, регулирующие процедуру судебного обжалования нарушенных избирательных прав граждан. В них изложены принципы и основания отмены, аннулирования регистрации кандидатов, списка кандидатов, отмены решений избирательных комиссий и результатов голосования в целом, определяются процессуальные сроки рассмотрения поданных жалоб и заявлений кандидатов и избирателей, рассматривается юридическая ответственность за нарушения норм избирательного законодательства.

В восьмую группу норм включены заключительные и переходные положения, которые закреплены в различных нормативно-правовых документах. Эту группу норм не следует недооценивать, поскольку именно нормы этой группы устанавливают условия для вступления в силу нормативных актов, утраты юридической силы, определяют важные переходные положения о порядке применения определенных статей,

координации выборов, правил, регулирующие применение нормативных актов, гарантии определенных категорий физических и юридических лиц, конкретные условия участия отдельных субъектов в выборах, избирательные правоотношения и т.д.

Например, в соответствии с пунктом 6 статьи 1 Указа Президента Республики Казахстан от 11 ноября 1996 года № 3205 "Об утверждении Положения о Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан" Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан, - «в пределах своей компетенции имеет право принимать решения по вопросам, касающимся единого конституционного закона Республики Казахстан "О выборах в Республике Казахстан", являющимися обязательными для исполнения всеми органами исполнительной власти. В соответствии с п. 16-1 настоящего Положения о Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Комиссия обязана соблюдать избирательное законодательство Республики Казахстан и принимать меры по обеспечению соблюдения избирательного законодательства Республики Казахстан» [64].

Конечно, эти нормы также определяют компетенцию органов государственной власти, участвующих в организации избирательного процесса.

Однако есть и негативные примеры реализации отдельных избирательных норм.

Проблема эксплуатации автоматизированной информационной системы «Сайлау» в Республике Казахстан оказалась прозаичной. Депутат Сената Парламента Республики Казахстан З. Баталова в обращении, адресованном Генеральному прокурору Республики Казахстан и Председателю Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, говорит: «В казахстанских СМИ появилось открытое письмо, адресованное Президенту Н. А. Назарбаеву, заместителем директора Федерального научно-производственного центра Московского радиотехнического института

Российской академии наук Б. А. Макаровым, в котором автор указывает на незаконное использование интеллектуальной собственности, разработанной сотрудниками различных институтов Российской академии наук на территории нашей страны. В частности, на выборах в парламент Республики Казахстан в 2004 году в рамках внедрения автоматизированной информационной системы «Сайлау» был использован ряд социально-безопасных, юридически значимых и прозрачных технологий гарантированного тайного голосования, авторское право и патенты которые принадлежат Б. А. Макарову...» [65].

К сожалению, в большинстве юридической литературы по избирательному праву отсутствует раздел, посвященный анализу избирательных норм и особенностям их изложения, в том числе в основных публикациях Центризбиркома. На эти важнейшие проблемы обращено внимание в первую очередь в работах отечественных ученых А. Абдылайұлы, Ж.О. Кульжабаевой, Л. Х. Мотобаевой, А. С. Тукиева, К. Жандыбаева, Л. П. Волгиной, а также российских ученых Ю. А. Дмитриева, В. Б. Израеляна. Стоит отметить, что в материалах этих авторов, за исключением анализа Ю. А. Дмитриева, В. Б. Израеляна избирательное законодательство рассматривается в информационном аспекте. На самом деле это гораздо более сложная проблема, так как отсутствует четкое категориальное понимание.

Мы согласны с мнением отдельных авторов, что «более оправданно, рассматривать правовые нормы через сочетание общего и специального» [66, с. 311] или, как ранее предлагал Б. Н. Чичерин, - «путем выражения объективно обусловленных мер и форм свободы, посредством целеполагания, действующего правила достижения той или иной конкретной цели» [67, с. 74].

Изучение социальных норм связано с анализом социальных отношений, активности индивида как формы социального существования, личностного

подхода к пониманию права как такового. Таким образом, принимая во внимание детали взаимоотношений субъекта в обществе, необходимо учитывать соответствующие социальные нормы: моральные, этические и эстетические нормы, религиозные, политические, обычаи, традиции, общественные институты и отличая их от правовых норм.

Важнейшими чертами правовых норм являются общеобязательность (установление границ возможных и целесообразных действий субъектов правоотношений), формальная определенность, установление и одобрение самим государством, при этом они возникают в результате создания норм самим государством или непосредственного волей народа на референдуме. Правовые нормы тем самым и отличаются от других социальных норм тем, что правила общей (абстрактной) формы действуют не в отдельных случаях, а применимы к их специфическим характеристикам, и не перестают действовать при исполнении в конкретном случае или однократном исполнении, если это не оговорено особо.

«Процесс сближения Казахстана, Кыргызстана и других стран Центральной Азии, появившихся в постсоветском пространстве, в мировое сообщество ставят необходимость обязательного дальнейшего совершенствования законодательства этих стран и приведение его в соответствии с выработанными стандартами мирового уровня. Возникла данная необходимость в связи с подписанием и ратификацией ими большого ряда международных конвенций и соглашений, а также в связи с развитием сотрудничества с другими государствами и амбициозными задачами, которые они ставят перед собой. Эта тенденция также отражена в положениях конституций и законов Казахстана, Узбекистана, Кыргызстана, Таджикистана и Туркменистана, которые интегрируют прямую демократию» [68, с.21].

Пункт 3, ст. 21 Всеобщей декларации по правам человека устанавливает: «Воля нации должна быть опорой для власти правительства; эта воля обязана

находить себе выражение в систематичных и нефальсифицированных выборах, которые обязаны проводиться при общем и равном избирательном праве путем голосования или посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования» [69, с. 36-40]. Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает: «каждому гражданину отсутствие дискриминации в подлинных регулярных выборах, проводимых при всеобщем равном избирательном праве и тайном голосовании, обеспечивая гражданам свободу их волеизъявления» [70].

«Общие принципы и начала, заложенные в рамках СНГ, в частности Конвенцией от 7 октября 2002 года о стандартах избирательных прав и свобод при демократических выборах в государствах-членах Содружества Независимых Государств, также оказывают значительное влияние на избирательное право» [71]. Статья 1 данной Конвенции определяет основные критерии демократических выборов: право граждан избирать и быть избранным в государственные органы, муниципалитеты и другие народные (национальные) представительные органы; принципы продолжительности выборов и обязанности, справедливости, достоверности и свободы в соответствии с всеобщим равным избирательным правом при тайном голосовании для обеспечения свободы выражения мнений избирателей; открытый и прозрачный характер выборов; осуществление судебных и иных мер защиты избирательного права и свободы людей и граждан, общественное и международное наблюдение за выборами; Обеспечить осуществление права голоса и свободу участников избирательного процесса. Установлено, что законодательные положения об избирательном праве не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, гарантии их реализации или быть дискриминационными.

В статье подчеркивается ответственность избранного лица перед избирателями, а также судебные, административные и другие средства

защиты законного и публичного характера выборов, обеспечение судебными, административными и другими возможными средствами защиты прав и свобод граждан, кандидатов и политических партий (коалиций) в избирательном процессе, ограниченность периода их пребывания на своих должностях, воплощение практики правоприменения конституционных принципов организации избирательного процесса, неприемлемость участия (прямого или косвенного) иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных социальных движений в деятельности, которая может способствовать препятствию подготовке и проведению выборов в органы государственной власти, местного самоуправления или иных структур народного (национального) управления, а также выбора должностных лиц. Данная конвенция ратифицирована законом Республики Казахстан от 7 июня 2007 года.

Эти системы отражены во всех конституционных актах стран Центральной Азии. В то же время эти права изложены в Конституции достаточно консервативно, но соответствующие нормы обычно содержатся в их разных разделах. Это разделы, которые рассматривают основы конституционного строя (Конституции Кыргызской Республики, Таджикистана и Туркменистана), «Народовластие» в Конституции Узбекистана, «общие положения» Конституции Казахстана [72], определяющие приведенные институты как вид проявления народной власти; разделы о правах и свободах граждан; раздел, который закрепляет правовой статус парламентов, глав государств и органов местного самоуправления и устанавливает процедуры выборов и полномочия назначать выборы и референдумы. Кроме того, заключительная часть процесса принятия и внесения поправок в Конституцию включает соответствующие положения.

В качестве примера можно привести Конституцию Таджикистана. В соответствии с ч.2, ст. 6 «Высшим непосредственным выражением власти народа являются общенародный референдум и выборы». Согласно ст. 27

«...Гражданин при достижении 18-летнего возраста имеет полное право участвовать в референдуме, избирать, быть избранным по достижении возраста, установленного Конституцией и конституционными законами. Лица, признанные судом недееспособными либо находящиеся в местах лишения по приговору суда, не имеют права принимать участие в выборах и референдумах. Регулирование порядка проведения выборов проводится конституционными законами и законами. Референдум проводится согласно конституционному закону». Ст. ст. 49, 65 закрепляют порядок выборов Маджлиси Оли (парламента) и Президента Таджикистана. Ст. ст. 55, 57, 69 устанавливают полномочия парламента, его палат и главы государства, связанные с назначением выборов, референдума, образования Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов. Ст.98 определяет процесс внесения дополнений и изменений в Конституцию посредством всенародного референдума.

Конституции этих стран предусматривают выборы Президента, парламента и местных представителей власти на основе всеобщего, равного, прямого или косвенного избирательного права при тайном голосовании.

В Конституции Туркменистана предусмотрен специальный раздел (V), посвященный избирательной системе и референдуму. Согласно ст. ст.89, 91, 92 выборы Президента, депутатов Меджлиса (парламента), халк векиллери (представителей народа в Халк маслахаты - высшем представительном органе власти) и иных лиц, которых избирает народ, являются всеобщими, равными и прямыми, при абсолютной тайне голоса; право избирать кандидатов в органы управления имеют граждане Туркменистана, которые достигли 18 летнего возраста, каждый избиратель имеет только один голос. Недопустимо осуществление какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей в процессе голосования, условия лишения возможности граждан в избирательном процессе: в выборах не принимают участие граждане с психическими нарушениями, признанные судом недееспособными; лица,

находящиеся по приговору суда в местах лишения свободы; лица, в отношении которых избрана мера пресечения – содержание под стражей, в порядке, который установлен уголовно-процессуальным законодательством. При этом есть упреждающая норма о неприемлемости любого прямого или косвенного ограничения избирательных прав граждан в других случаях, за это следует наказание по закону. Ст. 90 определяет, что депутатами Меджлиса, халк векиллери могут избраться граждане Туркменистана, которые достигли ко дню выборов 25-летия, а возрастной ценз Генгеши (представительных органов местного самоуправления), арчынов (председателей Генгеши) и других лиц, избираемых в органы государственной власти, определяется законом. Ст.93 предоставляет возможность выдвижения кандидатов политическим партиям, общественным объединениям и группам граждан в соответствии с избирательным законом.

Отдельная, XXIII глава Конституции Узбекистана также посвящена избирательной системе. Наряду с общими нормами, декларирующими избирательные права граждан, изъятия из принципа всеобщности, запрет одновременного избрания депутатом двух представительных органов, определяются также сроки проведения выборов. Выборы Президента, в Законодательную палату Олий Мажлиса (парламента) Республики Узбекистан и Жокаргы Кенгс (парламент) Республики Каракалпакстан, в представительные органы государственной власти областей, районов, городов проводят в год истечения конституционного срока их полномочий - в первое воскресенье третьей декады декабря (ст. 117). Определяется также косвенный принцип избрания членов Сената Олий Мажлиса - на совместных заседаниях депутатов Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, представительных органов государственной власти областей, районов и городов из числа этих депутатов не позднее месячного срока после их избрания.

Нормы, касающиеся прямых выборов президента, депутатов местного самоуправления, ограничения сроков полномочий, а также выборов главы государства более двух раз подряд, содержатся в Конституции Казахстана (ст. ст. 41, 42, 86 и 2). Конституция Кыргызской Республики, принятая на референдуме 27 июня 2010 года, содержит, на наш взгляд, очень прогрессивные положения, направленные на недопустимость захвата власти. Согласно пункту 61 статьи 2: "Гражданин не может быть избран Президентом дважды". Как известно, для большинства стран региона характерно стремление предоставить главе государства бессрочное пребывание. Практически все они провели референдум о продлении полномочий действующего президента. В Казахстане такой референдум прошел 29 декабря 1995 года. Кроме того, в пункт 5, статьи 42 Конституции была внесена норма о нераспространении ограничений, о запрете избрания Президентом более двух раз подряд на Первого Президента Республики. Даже учитывая заслуги нынешнего Главы государства, признать эту норму демократичной, в соответствии с общепринятыми принципами международного права невозможно.

Члены парламента Кыргызской Республики, депутаты Жогорку Кенеша, также избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права (пункт 4 статьи 2). При избрании депутатов Парламента Республики Казахстан используется как принцип прямого избирательного права (представители Мажилиса, 98 депутатов - нижняя палата), так и косвенного избирательного права (представители Сената). Оба принципа также типичны для избрания депутатов нижней и верхней палат парламента в Таджикистане.

На выборах используется общепринятая избирательная система - не только система абсолютного и относительного большинства, но и пропорциональная избирательная система (при избрании 98 депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан, и 120 депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики). В то же время Конституция Кыргызстана

ограничивает количество мест, предоставляемых политическим партиям в зависимости от результатов выборов, и не должно превышать 65 (пункт 2 статьи 70).

«В Республике Казахстан порядок проведения выборов регулируется Конституционным законом от 28 сентября 1995 г. «О выборах в Республике Казахстан» [73]. Наряду с принципами всеобщего, равного, прямого и косвенного избирательного права при тайном голосовании, также закрепляется принцип добровольного участия граждан в выборах. Никто не может ограничивать волеизъявление или обязывать граждан участвовать или не участвовать в выборах (ст. 3 п.3). Всеобщее право голоса признается за всеми гражданами Республики, достигшими 18-летнего возраста, независимо от происхождения, социального, должностного и финансового положения, пола, расы, национальности, языка, религии, идеологии, места проживания или других обстоятельств (ст. 4, п.1).

Принцип равного избирательного права заключается в предоставлении каждому избирателю только одного голоса или равного количества голосов (при многомандатных избирательных округах), равного участия в выборах и равных прав и условий для кандидатов (ст. 5 и 6). Кроме того, этот принцип отражен в соответствующих положениях Конвенции СНГ и подтверждается равным весом поданных голосов. При этом, избирательные округа Казахстана с учетом административно-территориального деления республики формируются практически с одинаковым количеством избирателей. В то же время электоральная разница в избирательных округах не должна превышать 15% от среднего числа избирателей на один депутатский мандат этой административно-территориальной единицы. Избирательные участки образуют с целью создания максимального удобства для избирателей, учитывая местные условия, одновременное закрепление не более трех тысяч избирателей на каждом участке, с соблюдением границ

административно-территориального устройства в административно-территориальных единицах.

Выводы:

1. Нормы избирательного права как правовые нормы закреплены в Конституции Республики Казахстан, Кыргызстана и других постсоветских стран в избирательном законодательстве. Правовые нормы, регулирующие различные отношения, возникающие в ходе избирательного процесса, закреплены также в Трудовом кодексе, Гражданском кодексе, Кодексе об административных правонарушениях, Уголовном кодексе, Уголовно-процессуальном кодексе, Гражданском процессуальном кодексе, Налоговом кодексе и др., в ряде законов: "О полиции", "О средствах массовой информации", "О прокуратуре", "О рекламе" и т. д.

2. Исполнение (реализация) правовых норм осуществляется органами, принимающими решения, устанавливаются общие правила, формализуются, посредством процесса официального опубликования, защита которого осуществляется компетентными государственными органами. Они не регулируют индивидуальные отношения, а регулируют конкретные отношения. Как уже упоминалось, они основаны не только на соблюдении норм международного права, но и на принципах международных избирательных стандартов.

3. Принцип унификации избирательных норм заключается в специализации в рамках регулирования избирательного права, что требует интеграции отраслевых правовых норм различного характера с целью обеспечения надлежащих условий для реализации конституционного права граждан на голосование.

4. Общими характеристиками правил избирательного права являются:

- нормативность,
- обобщенность,
- общеобязательность;

- выражают государственную волю и имеют разрешительный характер государственной власти.

5. В истории развития конституции независимого Казахстана можно вспомнить случай, когда в 1995 г. на основе постановления Конституционного Суда РК от 6 марта 1995 г., признавшего выборы парламента неправомерными, Президент был вынужден распустить Верховный Совет. Основанием для такого вердикта Конституционного Суда были нормативные письма ЦИК, которые признали неконституционными. Письмами давались разъяснения, противоречащие принципу равного избирательного права. В частности, абсолютно каждому избирателю разрешалось оставлять любое количество голосов за кандидатов в избирательных бюллетенях, хотя избирательные округа были одномандатные. В результате у каждого избирателя оказалось разное количество голосов, при общем числе голосов, превысившем число избирателей. Кроме того, при создании избирательных округов учитывалось лишь соблюдение границ административно-территориального устройства, но никак не обеспечивалось примерно равное количество избирателей. Только в г. Алматы были образованы избирательные округа с численностью населения, которая различалась между собой в 2-4 раза. Именно после данного прецедента в избирательное законодательство были внесены нормы, направленные на предотвращение подобной ситуации, которые постоянно совершенствовались. Например, первоначально разница в количестве населения в избирательных округах в пределах области, города республиканского значения и столицы не должна была превышать 25%, а позднее это число было сокращено до 15%.

6. Более широкий круг отношений в избирательном праве регулируется нормами, определяющими основные понятия. Например, ст. 4. Закона РК «О выборах в Республике Казахстан», устанавливает, что «Общественное активное избирательное право – это право граждан Республики участвовать в

голосовании на выборах по достижению ими восемнадцатилетнего возраста, вне зависимости от их происхождения, социального, должностного и финансового положения, пола, расы, нации, языка, мировоззрения, убеждений, места жительства или любых других обстоятельств».

7. Существует неоднозначное отношение к интеграции базовых понятий в системные нормы нормативного правового поведения. Некоторые определения, содержащиеся в избирательном законодательстве, обладают противоречиями и недосказанностью, что может привести к значительным издержкам на их применение.

Например, определение такого понятия, как «избиратель» (п. 1 ст. 7) - «Гражданин Республики, являющийся депутатом маслихата, имеет право в выборе депутатов Сената Парламента». Это определение не раскрывает, по каким критериям именно депутаты маслихатов имеют право выбирать членов Сената Парламента.

8. Поэтому российские ученые Ю. А. Дмитриев и В.Б. Израелян абсолютно правы, указывая, - «с одной стороны, на большой потенциал дефинитивных норм избирательного права, их колоссальное влияние на применение всего комплекса норм избирательного права, обладание значительным регулятивным потенциалом, с другой стороны — призывая законодателя с максимальной педантичностью и скрупулезностью подходить к вопросу их структурирования и закрепления, не вызывать условий для неадекватного отражения в них объективных политико-правовых явлений, способных оказать серьезное влияние на организацию и проведение выборов. Стоит упомянуть и то, что в дефинитивных нормах мы также не находим проявлений классической трехчленной структуры» [74, с.43].

ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННЫЕ МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ: ПРАВООТНОШЕНИЯ И СТАДИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

2.1. Методологические подходы избирательного права. Понятие и виды субъектов избирательного права: понятие и сущность

Еще в середине 90-х и 2000-х годов в странах СНГ проведена полномасштабная политическая реформа, направленная на развитие демократических начал в формировании и деятельности институтов государственной власти и местного самоуправления. Органической составляющей этой реформы является реформа избирательной системы, обеспечивающая демократическое воспроизводство и ротацию власти по итогам периодически проводимых выборов [75; 76].

Распад СССР и утверждение государственного суверенитета в бывших союзных республиках не могли не сказаться на содержании их конституционного законодательства. Специфика конституций стран СНГ проявляется, во-первых, в темпах и объеме конституционных преобразований; во-вторых, в построении институтов власти; в-третьих, в закреплении разнообразных форм государственного устройства. Каждое государство Содружества использовало в ходе конституционных преобразований свой собственный конституционный опыт, опыт конституционных реформ в России. Конституции стран СНГ принимались как путем референдума (РФ, Казахстан, Республика Беларусь), так и парламентским путем (Туркменистан, Узбекистан, Украина) [77, с. 14].

Актуальность данной темы объясняется особым значением избирательного процесса в условиях развития современного общества во всех странах мира.

Практически во всех странах мира осуществляются активные научные исследования по исследованию избирательных процессов. В частности, Е.В. Мандрыка (Украина) [78], Carolina Plescia (Австрия), André Blais (Канада), John Högström (Швеция) [79], Theres Matthieß (Германия) [80], Arend Lijphart (США) [81], Д.М. Худолей [82]. Р.Г. Мазитов [83] (Российская Федерация) и многие другие.

Ряд учёных посвятили свои работы непосредственно совершенствованию избирательной системы Республики Кыргызстан и Республики Казахстан, среди которых Н. Шукуралиева [84], А.С. Абазов [85], Б. Иманалиева [86], Л.Т. Жанузакова [87], М.Х. Матаева [88], К.К. Атабеков, А. Абылаев [89], Н.Т. Шерипов [90], Р.Е. Жакупов, Д.Е. Ахметбеков [91] и многие другие. В данных исследованиях особое значение приобретают конституциональные вопросы избирательных процессов, внесения изменений в них, проблемы их совершенствования и т.д.

Примечательно, что в проекте Конституции Российской Федерации, который был вынесен на обсуждение Конституционного совещания, принципы избирательного права формулировались в ст. 7 следующим образом: «Высшим выражением непосредственной власти народа Российской Федерации являются выборы гражданами своих представителей в органы власти и общенародный референдум, проводимые свободным, всеобщим равным, прямым, тайным голосованием» [92].

Но в окончательный вариант Конституции РФ этот текст внесен не был, так как участники Конституционного совещания не пришли к согласию. Вследствие этого, в настоящее время принципы действующей в РФ избирательной системы определены в основном, в текущем законодательстве. В данной связи следует отметить, что к настоящему времени список, содержащий принципы и нормы избирательного права, заметно увеличился в науке, связанной с избирательным правом [93, с. 112].

По мнению М.Г. Фоминой, институт выборов может быть рассмотрен в двух аспектах: как процесс и как система прав и свобод граждан, способствующая их участию в управлении делами государства через формирование определенных органов государственной и муниципальной власти [94, с. 84-89].

Актуальность заявленного исследования обусловливается необходимостью совершенствования норм избирательного права Республики Казахстан и Кыргызской Республики. В связи с чем представляется важным сравнение норм динамично развивающегося кыргызского избирательного законодательства с нормами относительно консервативного избирательного законодательства Республики Казахстан.

Избирательное право Республики Казахстан и Кыргызской Республики является молодой юридической отраслью, восходящей корнями к периоду обретения ими независимости после распада Союза ССР, но, тем не менее, прочно занявшую свою нишу в рамках национальных правовых систем.

Весьма примечательно, что за довольно короткий исторический период были осуществлены фундаментальные изменения в юридической регламентации избирательного процесса, сформирована новая система правовых норм и коррелирующих им политико-правовых ценностей, обеспечены прочные гарантии системы реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, создана многоступенчатая система контроля, обеспечивающая демократичность, прозрачность выборов, доступ к различным этапам избирательного процесса средств массовой информации, широкого корпуса наблюдателей как внутренних, так и международных, обеспечено эффективное взаимодействие избирательной администрации с судебной системой, включая механизм конституционной юстиции, создано соответствующее информационно-техническое сопровождение выборов.

Методологическую основу исследований в области избирательного права традиционно составляют общенаучные и специальные методы познания: исторический, социологический, формально-логический, системно-структурный, а также специальные методы правовые методы познания.

Социологический метод позволяет показать место и роль избирательного права в государстве и обществе в различных разрезах статики и динамики.

Исторический метод прослеживает эволюцию институтов демократии, народовласти, этапы многопартийности, чтобы уловить тенденции развития общества.

Сравнительно-правовой метод-показать общее и специальное в праве регулирование выборов и статус представительных органов, избирательных комиссий, политических партий для условий, аспекты правового регулирования и правоприменительная практика.

Методы системной структуры, системно-функционального анализа дают возможность детально раскрыть правовую модель избирательной демократии, взаимосвязь его отдельных элементов, выявление объективно существующих системных и структурных связей, выявление сильных и слабых сторон исследуемого института и его составляющих элементов.

Методы формальной логики позволяют охарактеризовать политико-правовые феномены парламентаризма, многопартийности, избирательных институтов и политических партий в их единстве и целостности. Разнообразие, исследовать правовые нормы, регулирующие формирование и компетенцию представительных органов, избирательные комиссии, их взаимодействие с институтами гражданского общества с точки зрения их конкретного законодательства выявляют пробелы и недостатки правового регулирования, формулируют предложения по их устранению.

Избирательное право как наука сегодня обогащается философской, политологической и социологической науками. В процессе установления истины в избирательном праве могут применяться методы проверки, герменевтические, условности.

Таким образом, онтологические, гносеологические, методологические приемы философии права имеют значение для избирательного права процесса, трансформируясь посредством методов правового регулирования.

Объектом диссертационного исследования являются совокупность социально-правовых отношений и интересов, формирующиеся в ходе реализации участниками избирательного процесса, принадлежащих им субъективных прав и юридических обязанностей.

Предметом исследования являются: свод правовых норм, определяющих правовую позицию гражданина в реализации своего избирательного права; проблемные вопросы и совершенствование деятельности органов государственной власти, избирательных комиссий и органов местного самоуправления по обеспечению избирательных прав граждан; действующее избирательное законодательство и его совершенствование, практика его применения с точки зрения проводимых социально-политических реформ; международные стандарты и рекомендации применения избирательного права.

Методология и методика исследования. Методология данной работы была основана на принципах формально-логического исследования, ее основой является комплекс общенаучных и социальных методов познания общественно-политической и правовой реальности, а также метод перехода от общего к частному, от абстрактного к конкретному. В процессе исследования использовались исторические, конкретно-социологические, сравнительные и правовые методы, метод системного анализа. Теоретической основой исследований стали научные работы в области

истории, философии, теории государства и права, конституционного права, связанные с рассматриваемой проблемой.

Теоретическая и эмпирическая основа. Отдельные вопросы, посвященные институту выборов, рассматривались в трудах отечественных ученых и ученых стран Содружества Независимых Государств, внесших значимый вклад в развитие правового регулирования избирательных систем: Г. С. Сапаргалиев, С.С. Сартаев, В. А. Малиновский, Д.К. Мухамедшин, Б. А. Мухамеджанов, Д. К. Нурпеисов, Г. Р. Усеинова, Г. А. Алибаева, С. М. Сапаралиева, С. Ж. Секежановна, Ж. А. Дюсембаевич, И. И. Рогов, Г. Н. Кунхожаева (Республика Казахстан); Б. И. Борубашов, А. А. Арабаев, Э. Ж. Бейшембиев, З. К. Курманов, Рысмендиев Б. Дж., А. М. Джумабаев, Г. К. Кулдышева, А. А. Дусейнов, З. Ч. Чикеева, Т. А., Э. Н. Рахимбаев, Э. А.-А. Кочкарова, Т. К. Исманов, Нурматов, А. И. Тукубашева, Д. М. Байгазиева Д. М., Н. С. Турсунбаева, Н. Д. Эшмурадова, М. Б. Мырзалиев, А. Ш. Маралбаева, Г. Т. Суранчиева, М. Дж., Джумабаев, С. М. Автандилова (Кыргызская Республика).

Среди российских ученых, которые исследовали проблемы выборов и избирательного права С.А. Авакьян, А.С. Автономов, К.В. Арановский, П.А. Астафичев, А.А. Алейник, И.А. Алексеев, А.А. Безуглов, М.В. Баглай, А.А. Белкин, В.Н. Белоновский, Р.Т. Биктагиров, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, Ю.А. Веденеев, А.А. Вешняков, И.В. Выдрин, О.М. Вакар, М.В. Варлен, Л.Г. Васькова, А.Г. Головин, М.И. Гродзицкий, А.А. Джагарян, И.С. Данилов, А.А. Жижиленко, И.В. Захаров, А.В. Зиновьев, С.В. Заславский, А.В. Зиновьев, А.В. Иванченко, В.В. Игнатенко, В.Б. Израелян, В.Т. Кабышев, А.А. Клишас, Д.Б. Катков, Е.И. Козлова, С.Д. Князев, А.И. Ковлер, Е.И. Колюшин, В.В. Комарова, Е.В. Корчиги, Ю.Д. Ковшуро, В.В. Красинский, О.Е. Кутафин, В.В. Лапаева, Н.Э. Лебедева, В.О. Лучин, В.И. Лысенко, В.В. Маклаков, В.М. Матвеева, О.О. Миронов, С.В. Масленникова, М.С. Матейкович, В.Д. Мостовщиков, Л.А. Нудненко, И.П. Окулич, И.С.

Поляшова, А.Е. Постников, Т.М. Пряхина, В.В. Пылин, Ю.Г. Просвирнин, И.С. Романчук, С.Н. Станских, Б.А. Страшун, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, И.О. Чернигов, Б.Н. Чичерин, Л.А. Шалланд, С.М. Шапиев, А.В. Шемелин, А.Я. Ярматов и другие.

Среди зарубежных ученых, занимавшихся проблемами выборов и избирательного права, можно отметить таких как: Г. Алмонда, Х. Арендта, Р. Даля, К. Дойча, М. Дюверже, Э. Дюркгейма, Д. Истона, Т. Э. Лейкман, Д. Ламберт, Р. Таагапера, М. Шугарт., Парсонса, Чарльза Ф. Эндрейна.

Эмпирическую основу исследования составили нормативные правовые акты: Конституции Республики Казахстан и Кыргызской Республики; действующее избирательное законодательство; нормативные правовые акты Центральной избирательной комиссии; публикации о выборах в научных журналах, центральной и местной периодической печати, монографиях, других отдельных публикациях и архивных данных.

Республика Казахстан и Кыргызская Республика сегодня располагают всем необходимым арсеналом юридического инструментария, позволяющего проводить выборы всех уровней, соответствующие самым высоким международным стандартам. Далеко не секрет, что национальная электоральная политика является крайне важным инструментом формирования политического консенсуса в обществе, гарантирующего легитимную преемственность власти, то становится совершенно ясной та роль, которая принадлежит механизму нормативно правового регулирования избирательного процесса.

Несмотря на то, что и Республика Казахстан и Кыргызская Республика обладают структурированным по всем составным компонентам и институтам материальным и процессуальным избирательным законодательством, совершенствование последнего процесс непрерывный. Это связано как с выработкой и применением новых международных стандартов

электорального процесса, так и постоянным развитием демократических институтов в исследуемых государствах.

Естественно, что в каждом конкретном случае нормативно-правовая регламентация избирательного процесса имеет свои специфические аспекты, учитывает особенности национальной правовой системы, опирается на юридические традиции страны. Однако общим началом, которым могут руководствоваться все государства СНГ, является постоянное стремление к всемерному совершенствованию юридической основы избирательного процесса, принимающей во внимание сравнительный опыт, как мировой, так и региональный.

Сравнительно-правовой анализ норм избирательного законодательства, процедур проведения выборов, отдельных стадий избирательного процесса в исследуемых странах, имеющих схожее историческое развитие, схожую правовую систему и порядок решения задач, форм и методов проведения выборов, позволит не только определить тенденции развития избирательного права и избирательной системы в целом, но и выработать предложения по решению практических задач, возникающих в ходе проведения выборов, как в Республике Казахстан, так и в Кыргызской Республике.

Проводя анализ последних лет, выборы прочно вошли в жизнь нашего общества в качестве реально функционирующего института формирования представительных основ народовластия. По сути, на наших глазах происходит становление и развитие современной избирательной системы Республики Казахстан и Кыргызской Республики, сопровождаемые активным поиском и апробацией на практике юридических формул, связанных с реализацией и защитой конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, внедрения новых избирательных технологий и процедур.

Процесс формирования избирательного законодательства охватил все уровни правового регулирования - государственный, региональный и

муниципальный, в него включены не только законодательные (представительные) органы власти, но и президентские и правительственные структуры, а также избирательные комиссии.

В качестве участников избирательного процесса можно выделить:

- 1) кандидаты на выборные должности;
- 2) различные структуры, оказывающие услуги кандидатам и избирательным комиссиям (аренда помещений, эксплуатация транспорта, типографские услуги, реклама);
- 3) политические партии, иные общественные организации, наблюдатели;
- 4) средства массовой информации;
- 5) органы государственной власти и местного самоуправления;
- 6) избирательные комиссии;
- 7) электорат.

Так, процесс проведения выборов регулируется Конституционным законом «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 года. Государство предъявляет ряд требований к гражданам, избираемым на должности в государственных органах. Эти требования обусловлены характером, особенностями, особым положением выборных органов в государственном механизме. Например, для избрания на пост Президента предъявляются определенные требования, касающиеся возраста, знания, отношения к государству и т.д., которые обусловлены чрезвычайной ответственностью Президента перед народом и государством. Ряд требований предъявляется к гражданам, выдвигаемым кандидатам в депутаты Парламента, маслихатов (советов). Всеобщее избирательное право не исключает возможности установления ограничения для избирателей. Конституция Республики Казахстан устанавливает, что не могут избирать и быть избранными, участвовать в республиканском референдуме граждане, признанные судом недееспособными, а также граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда [95, с. 116].

В феврале 2015 года на заседании Совета Ассамблеи народа Казахстана, его делегаты единогласно проголосовали за инициативу проведения досрочных выборов Президента РК, ссылаясь на многочисленные письма граждан со всех регионов страны о проведении досрочных выборов Президента Республики Казахстан [96].

Данная инициатива была поддержана депутатами обеих палат Парламента РК. Вместе с этим, Конституционным советом РК было дано пояснение норм Конституции, касательных проведения внеочередных выборов, согласно которым нет никаких ограничений для принятия решения о назначении внеочередных президентских выборов.

25 февраля 2015 года Президент страны Нурсултан Назарбаев подписал Указ о назначении внеочередных выборов, назначив их на 26 апреля 2015 года.

Как было отмечено главой государства, выборы – это важнейший конституционный и патриотический акт. Необходимо провести их в строгом соответствии с законодательством, открыто и честно, при широком участии отечественных и международных наблюдателей.

В Кыргызстане, начиная с 1999 года, активно повышается роль постоянно созданных рабочих групп по совершенствованию избирательного процесса, в которых все чаще вовлекается сектор неправительственных организаций для организации независимого наблюдения за прозрачностью проведения выборов и референдумов.

Право граждан на участие в ведении политических и государственных дел, закрепленное пунктом 1 статьи 33 Конституции Республики Казахстан, реализуется через право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, участвовать в республиканском референдуме. Правовые гарантии осуществления этих прав установлены в Конституционных законах «О выборах в Республике Казахстан», «О республиканском референдуме», законах «О местном государственном

управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г., «О государственной службе» от 23 июля 1999 г., Указе Президента Республики Казахстан №555 «О некоторых вопросах проведения выборов акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа» от 24 апреля 2013 года и других законодательных и нормативных правовых актах [97].

Граждане Республики Казахстан (далее – РК) имеют право участвовать в тех республиканских референдумах, которые осуществляются по вопросам, связанным с проектами Конституции, конституционным законам, а также законам и решениям, которые имеют большую важность для государственной жизни РК на всей ее территории (см. ст. 1 Конституционного закона «О республиканском референдуме»), а также обладают правом избирать и быть избранными Президентом, депутатами Парламента, маслихатов, членами иных органов местного самоуправления, акимами (руководители госадминистраций) уровня ниже района.

Принимая во внимание особую значимость избирательных прав граждан исследуемых государств в качестве единственного легитимного средства, обеспечивающего воспроизводство электоральных основ государственной и муниципальной власти, нельзя не учитывать, что поддержание надлежащей юридической взаимосвязи и взаимозависимости электората и политической публичной власти невозможно без соответствующей правовой регламентации, находящей выражение в нормах избирательного права.

Очевидно, что эта задача не может быть решена без разработки теоретической концепции современного избирательного права Казахстана и Кыргызстана, учета как опыта исследуемых стран, правового регулирования выборов, так и международных избирательных стандартов в их организации и проведении, адекватно отвечающих тем социально-политическим процессам, которые обусловлены осуществлением радикальных реформ государственного и общественного устройства в Казахстане и Кыргызстане и

нацелены на поступательное и результативное развертывание демократического потенциала избирательной системы.

Однако приходится признать, что до настоящего времени избирательное законодательство и правоприменительная практика значительно опережают теорию избирательного права. Нередко динамика развития избирательного законодательства о выборах ориентирована исключительно или преимущественно на чрезмерную детализацию и конкретизацию частных аспектов избирательного процесса, что при заметном увеличении объема, действующего в сфере организации и проведения выборов нормативного правового массива отнюдь не всегда способствует целостному, системному и непротиворечивому законодательному закреплению правового режима реализации и защиты, избирательных прав граждан.

Как следствие, многие принципиальные вопросы юридической регламентации электоральных отношений до сих пор не получили необходимого научного осмысления и обоснования, вызывают существенные разночтения ученых и практиков. Именно это обстоятельство обусловило обращение автора к проблемным аспектам теории и практики исследования конституционно-правовых основ избирательного права.

Рассматривая всеобщее избирательное право, как принцип, необходимо обратиться к ст. 4 Конституционного закона РК «О выборах» от 28 сентября 1995 года, в которой дается следующего его определение: «Всеобщее активное избирательное право – право граждан республики участвовать в голосовании на выборах по достижении восемнадцатилетнего возраста, вне зависимости от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств».

В Казахстане, соответствии с установленными нормами, положение о прямом избирательном праве помимо выборов Президента РК и 98 депутатов Мажилиса Парламента РК распространяется также на депутатов маслихатов

всех уровней, количество которых составляет по территории всей республики 3335 человек. Таким образом, данный принцип, положение позволяет вовлечь в избирательный процесс и участвовать в голосовании фактически все взрослое население республики, которое реализует свое конституционное право на основании ст.ст. 3, 33, 41, 51, 86 Конституции РК, ст.ст. 6, 51–56, 63–64, 66-1, 85–86, 95–96, 99, 101–102, 110–113 Конституционного закона о выборах. Следует отметить, что суть данного принципа, который был закреплен в Конституции РК в 1995 году и несколько позже в Конституционном законе о выборах в РК, не бы изменен каким-либо образом и по сегодняшний день соблюдается в полной мере во всех вышеупомянутых разновидностях выборов.

Помимо прямых выборов, в Казахстане проводятся также косвенная форма, которая используется на выборах депутатов Сената Парламента и акимов. Однако независимо от формы – прямой или косвенной – выборов в соответствии с законом должны строго соблюдаться такие атрибутивные демократические принципы, как равное для всех избирательное право, тайна в ходе голосования, активное и пассивное избирательное право, альтернативность, периодичность и ряд других.

Принципу равного избирательного права посвящены статьи 41, 51, 86 Конституции, статья 5 Конституционного закона о выборах республики. Но могут быть нарушения этого принципа, когда один избиратель голосует два и более раза на определенных выборах. Недопустимость такого нарушения предусмотрена статьей 108 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г., совершение которого влечет определенные штрафные санкции. Согласно принципу всеобщего избирательного права, все граждане Республики Казахстан от совершеннолетнего возраста и выше вправе принимать участие в голосовании, за исключением граждан, которые были признаны в судебном порядке недееспособными, а кроме того, граждане, находящиеся «в местах

лишения свободы по приговору суда» (ст.ст. 3, 14, п. 3 ст. 33 Конституции РК). Этот принцип закреплен в ст. 4 Конституционного закона о выборах [98, с. 19].

На сегодняшний день продолжается совершенствование избирательной системы в Казахстане, начавшееся в 90-х годах XX в. Нет сомнения, что в условиях трансформации политической системы будет продолжен поиск наиболее эффективной избирательной системы. Вместе с тем закономерность периодичности, с какой происходит процесс совершенствования избирательного законодательства, наводит на размышления, что такое изменение во многом связано с реальным политическим процессом и корректируется в соответствии со складывающейся расстановкой политических сил [99].

Настала необходимость в разработке конституционно-правовых основ современного избирательного права Кыргызстана и Казахстана, в комплексном изучении основных образующих его институтов, а также формулировании теоретических положений и конкретных практических рекомендаций, имеющих прикладное и концептуальное значение для совершенствования избирательного законодательства и практики его применения, как в Республике Казахстан, та и в Кыргызской Республике.

На предмет выборов в Жогорку Кенеш КР к настоящему времени существует достаточно большое количество исследований, среди которых следует упомянуть работы таких авторов, как Ж.Т. Аширов [103, с. 132–134], П. Дъене [105, с. 9–31], С.Г. Иванов [101, с. 139–150], З. Курманов, И. Курманов [104, с. 114–123], Б.М. Торогельдиева [102, с. 22–26], Т.Т. Шаболотов [100, с. 107–115], и др.

В нынешней терминологии участников избирательного процесса образовалось новое понимание, которое характеризует их как субъектов, осуществляющих свое избирательное право голоса. Тем не менее, некоторые исследователи до сих пор не осуществляют какой-либо систематизации,

либо, если систематизация имеет место, она зачастую носит недоработанный характер [106, с. 32]. Наиболее распространена классификация субъектов на 3 группы, первую из которых составляют избиратели и наблюдатели, вторую – различные объединения и группы, третью – органы публичной власти.

В соответствии с классификацией, предложенной Ю.А. Дмитриевым и В. Б. Израеляном, субъектов можно поделить на три группы, первую из которых составляют индивидуальные лица, вторую – объединения, и третью – органы публичной власти. Такая дифференциация, по их мнению, не выделяет какой-либо особой роли субъектов. Так, к примеру, первую группу, в соответствии с такой классификацией, составляют наряду с избирателями и наблюдатели, при том, что выборы могут быть проведены без наблюдателей, но никак не без избирателей [74, с.42].

К.В. Краснов, используя собственные критерии, предложил более подробную и широкую классификацию, в соответствии с которой можно выделить шесть характерных групп участников, первая из которых – это органы, которые назначают выборы, вторая – избирательные комиссии, третью группу составляют субъекты избирательного права, четвертую – СМИ; пятую – органы, на которые возлагается осуществление надзора за законностью выборов; и, наконец, шестую – органы, занимающиеся материальным обеспечением выборов [107, с.8]. Такая классификация, по мнению оппонентов, помимо того, что она не имеет единого основания дифференциации, не отражает соответствующие роли различных субъектов, вовлеченных в избирательный процесс, участвующих в выборах. Кроме того, некоторые из авторов субъектами процесса считают органы, которые занимаются правотворчеством, но при этом никак не вовлечены в избирательные отношения [108, с. 96–98].

При всех существующих разногласиях и различиях при решении вопросов, связанных с классификацией субъектов избирательного процесса, тем не менее, необходимо, как нам представляется, взять в качестве основы

критерий, предложенный в свое время учеными-процессуалистами. Суть в том, что все специалисты разделяют ту точку зрения, что среди субъектов гражданского процесса следует различать основные и вспомогательные, первыми из которых являются носители спорного материального права, которых иначе принято называть лицами, участвующими в деле, а к таковым относятся истец и ответчик. Что касается вспомогательных лиц, то ими являются люди, тем или иным образом содействующие реализации, а именно: свидетели, эксперты и представители [108, с. 77]. Следует сказать, что в теории уголовного процесса достаточно большое число правоведов и ученых, на что указывает А.С. Шаталов, разделяет данный взгляд [109, с. 234]. Что же касается нашего мнения, то данный подход, как нам представляется, вполне может быть применен и при классификации субъектов избирательного права и процесса, однако с учетом специфики последнего с опорой на классификацию избирательных прав. В данной связи следует указать на то, что выборы как в Казахстане, так и в нашей стране, согласно ст. 37 Конституции КР, проводятся на основе свободной реализации гражданином права, гарантированной ему Конституцией, избирать и быть избранным.

Анализируя Конституцию Кыргызской Республики, принятой 11 апреля 2021 года, выделим статьи, касающиеся участников избирательного процесса в Кыргызстане, а это ст.ст. 2, 37, 113. В частности, в соответствии с п. 3, п. 4. ст. 2, граждане нашей страны реализуют свою власть напрямую через механизм выборов и референдумов, т.е. через всенародное голосование, а кроме того – систему государственных органов и органов местного самоуправления.

Вся совокупность избирательных прав может быть разделена на две большие группы, первую из которых образует то, что принято определять как материальные избирательные права или, что то же самое, материальные активное и пассивное избирательные права. Данную группу можно

определить как основную. Что же касается второй группы, то ее составляют главным образом процессуальные права, предоставляющие возможность наблюдать за процессом голосования, и прочие. Данная группа прав может быть определена как дополнительная, поскольку достаточно очевидно, что она по отношению в первой группе прав выполняет дополняющую, подчиненную роль, функцию. Данного взгляда придерживается, в частности, Р.Ф. Биктагиров, который указывает на существование обязательных и, как он пишет, факультативных субъектов, когда выборы не могут состояться без участия обязательных субъектов, к которым Р.Ф. Биктагиров помимо избирателей и кандидатов относит также избирательные комиссии, в то время наличие в выборах факультативных субъектов, каковыми являются наблюдатели и доверенные лица необязательно, или, другими словами, выборы могут состояться и без их участия [110, с. 6].

Если обратиться к примерам, имевшим место в реальной жизни, то на парламентских выборах, состоявшихся в Кыргызстане 28 ноября 2021 г., наблюдатели, представлявшие так называемую Международную миссию по наблюдению за выборами, отметили продолжающуюся фрагментацию политической среды, в которой преобладают личные интересы, традиционные партии теряют влияние, а появляются новые. На этих выборах не было четко определенной правящей партии, а несколько партий считаются тесно связанными с президентом. С другой стороны, президент заявил, что не будет поддерживать никакую партию [111, с. 2].

В п. 1 ст. 117 указываются субъекты, которые имеют право выдвигать кандидатов в члены органов МСУ и каковыми помимо граждан, самостоятельно выдвигающих себя в качестве кандидатов, являются также собрания граждан (с минимальным числом в пятьдесят лиц), наделенные избирательным правом и составляющих то или иное сельское или городское местное сообщество.

Следует отметить, что законом предусмотрено ограничение, в соответствии с которым избиратели и кандидаты могут быть вовлечены в выборы при дополнительном условии, что они располагают материальным избирательным правом на момент проведения голосования. Данная норма, ограничение связано с требованием достижения избирателем совершеннолетия ко дню проведения выборов.

В соответствии с законом на выборах, которые осуществляются по правилам пропорциональной избирательной системы, избиратели голосуют за какую-либо партию, предлагающую свой список кандидатов, которые не могут быть отозваны, так как избиратель отдает свой голос за коллективного субъекта в лице партии, а не за определенных лиц [112].

В данной связи уместным будет привести правовую позицию и опыт Конституционного суда РФ, согласно которому носителями активного и пассивного избирательного права могут быть исключительно граждане, но, по мнению многих специалистов, к главным участникам избирательного процесса следует также отнести избирательные объединения [113].

Политические партии, как считают В.В. Тимофеев и Р.Э. Бикчуров, также следует признать носителями пассивного избирательного права [114, с. 36]. В связи с данным мнением уместным будет привести тот факт, что в РФ пунктом «б» ч. 3 ст. 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрена ответственность депутатов перед собственной партией, конкретная мера, в соответствии с которой депутат должен быть лишен своего мандата, если он вышел из состава партийной фракции [115]. Такая мера явно говорит в пользу того, мандат по результатам выбора предоставляется по существу партии, которая выступает фактически в качестве субъекту пассивного избирательного права.

Тем не менее, следует обратить внимание на обстоятельство, что правовая позиция по рассматриваемому нами вопросу Конституционного

Суда РФ имеет определенные противоречия. Так, п. 3 Постановления от 9 ноября 2009 года №16-П Суд достаточно подробным образом обосновывается следующее мнение, позиция: «Право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право)... по своей природе является индивидуальным, а не коллективным правом. В реализации данного права существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса. Тем самым граждане, реализуя свое активное избирательное право, голосуют не за конкретных кандидатов, внесенных в список, выдвинутый избирательным объединением – политической партией, а за весь этот список, то есть, по существу, отдают голоса за соответствующую политическую партию, ее политический курс и предвыборную программу» [116].

Очевидно, что если взять данное мнение в качестве базового, то получается, что политически партии, как и их подразделения на региональном и местном уровнях, необходимо признать в качестве главного коллективного субъекта избирательного процесса, поскольку они принимают участие в выборах, осуществляемых по партийному списку и принципу. Даже в тех случаях, когда выборы проходят в одномандатных округах, партии, будучи ограниченными в проведении некоторых предвыборных мероприятиях, тем не менее, оказывают поддержку тем или иным кандидатам и по этой причине вполне могут рассматриваться в качестве главных участников избирательного процесса.

Если исходить из предположения, основания, что существует коллективный субъект избирательного права, в качестве которого выступают партии, являющиеся объединением лиц, то возникает необходимость выделения, обозначения коллективного субъекта активного избирательного права. По мнению В.О. Лучина и Р.Ф. Биктагирова, следует признать таковым народ на том основании, что он является носителем суверенитета и

источником верховной власти в Российской Федерации, избирает в процессе федеральных выборов Президента страны и Государственную Думу и так как волеизъявление отдельных избирателей не может решить судьбу и результаты выборов [117, с.10].

В п. 8 Постановления №26-П от 17 ноября 1998 года представлено обоснование Конституционного Суда РФ по интересующему нас предмету. Аргументация выглядит следующим образом: граждане, вообще не принимавшие участие в выборах либо отдавшие свой голос за тех кандидатов, которые в результате не стали депутатами, не могут быть признаны в качестве граждан, не имеющих своего представительства в парламенте, поскольку, как это следует из положений Конституции РФ, все депутаты, в законном порядке избранные в Государственную Думу, признаются представителями народа, а, значит, и всех граждан. Кандидат, которому удалось победить на выборах на законных основаниях, становится депутатом Государственной Думы, представителем народа.

По мнению В.В. Маклакова, в связи с тем, что в законе предусмотрены цензы избирательного права, есть основания считать, что коллективным субъектом активного избирательного права является фактически не народ РФ. В пользу данного мнения В.В. Маклаков приводит следующие аргументы. Несовершеннолетние наряду с недееспособными не наделены избирательной правосубъектностью; на региональных, как и на муниципальных, выборах свой голос отдает не народ, а избирательный корпус того или иного политико-территориального образования. Еще относительно недавно в ряде государств проводились куриальные выборы, в которых фактически в качестве коллективного субъекта активного избирательного права выступала избирательная курия. Так, в ЮАР население строго разграничивалось на белое и коренное, и каждая его часть выбирало отдельно собственных представителей. В США до сих пор Президент страны, как известно, избирается коллегией выборщиков, которая является

одним из коллективных субъектов активного избирательного права» [118, с. 22].

Выводы:

1. Любой избирательный процесс предполагает участие двух характерных больших групп субъектов, первую из которых составляют обязательные участники, вторую – факультативные, при этом каждая из указанных групп может в свою очередь в зависимости от того, какими материальными либо процессуальными избирательными правами располагают субъекты, дифференцироваться на две подгруппы. Так, субъекты, относящиеся к обязательным участникам, могут выступать в качестве активных либо пассивных носителей избирательного права, и поскольку данную группу праву можно определить как основные, то, естественно, их носителей следует отнести к основным, главным субъектам избирательного процесса, при этом очевидно, что избиратели и кандидаты являются фактически, по существу основными участниками избирательного процесса.

2. Избиратели и кандидаты наряду с основными наделены также дополнительными избирательными правами, которые составляют главным образом процессуальные права, а также право совершать некоторые избирательные действия. Такие субъекты вовлечены в главные материальные избирательные отношения, которые возникают и имеют место в связи с наделением, предоставлением необходимого круга полномочий выборным должностным лицам и формированием соответствующего органа власти. Кроме того, данные субъекты наделены правом участия в процессуальных правоотношениях, которые возникают на разных стадиях процесса, например, на стадии предвыборной агитации, финансирования избирательной кампании и др.

3. Вся совокупность избирательных прав может быть разделена на две большие группы, первую из которых образуют материальные избирательные

права или, что то же самое, материальные активное и пассивное избирательные права. Данную группу можно определить как основную. Вторую группу составляют главным образом процессуальные права, предоставляющие возможность наблюдать за процессом голосования, и прочие. Данная группа прав может быть определена как дополнительная, поскольку достаточно очевидно, что она по отношению в первой группе прав выполняет дополняющую, подчиненную роль, функцию.

4. В современной терминологии участников избирательного процесса образовалось новое понимание, которое характеризует их как субъектов, осуществляющих свое избирательное право голоса. Однако некоторые исследователи до сих пор не осуществляют какой-либо систематизации, либо, если систематизация имеет место, она зачастую носит недоработанный характер. Наиболее распространена классификация субъектов на 3 группы, первую из которых составляют избиратели и наблюдатели, вторую – различные объединения и группы, третью – органы публичной власти. Существуют и другие классификации, которые разнятся в зависимости от предлагаемых критериев классификации. Но при всех существующих разногласиях и различиях при решении вопросов, связанных с классификацией субъектов избирательного процесса, тем не менее, необходимо взять в качестве основы критерий, предложенный в свое время учеными-процессуалистами. Суть в том, что все специалисты разделяют ту точку зрения, что среди субъектов гражданского процесса следует различать основные и вспомогательные. Данный подход вполне может быть применен и при классификации субъектов избирательного права и процесса, однако с учетом специфики последнего с опорой на классификацию избирательных прав.

5. Для некоторых субъектов, вовлеченных в избирательный процесс, не предусмотрено никаких избирательных прав, в частности, избирательным комиссиям и должностным лицам, что, тем не менее, не освобождает их

определенных юридических обязанностей и ответственности, из чего с необходимостью следует, что принцип равенства участников избирательного процесса не следует воспринимать и трактовать отвлеченно, неконкретно. Полное и действительное равенство может и должно обеспечиваться только среди субъектов, относящихся к одной категории, близких по своей сути, одного порядка. Что же касается субъектов, относящихся к различным категориям, разного порядка, то реального равенства между ними не может быть по сути, так как на них возложены различные функции. И по этой причине такого рода неравенство не может и не должно считаться дискриминацией.

2.2. Понятие, структура и виды избирательных правоотношений

В механизме, обеспечивающем юридическое регулирование выборов, возникающие в их процессе правоотношения занимают, по сути, ключевое место, что во многом обусловлено тем, что именно через выборы формальные, теоретические предписания и словесные формулы, содержащиеся в избирательном законодательстве, наполняются в процессе выборов вполне конкретным социальным и политическим содержанием и подкрепляется реальными действиями.

В любом обществе правоотношения опосредуется, определяются человеческим фактором, реализуются в виде взаимоотношениями и взаимодействиями между людьми, конкретными индивидами, в совокупности образующими конкретный, тот или иной социум. С.Ф. Кечежян справедливо отмечает, что «замкнуться, ограничиться исключительно рамками нормы права, не замечая права в общественных отношениях, означает не понимать средств реализации нормы права, не дойти до проверки, контроля наличия законности» [119, с. 161]. А. Б. Венгеров обращает внимание на то, что «норма права существует и

воплощается в жизнь в правовом отношении, которое и является в этом отношении итогом действия нормы» [120, с. 267].

Очевидно, что любые правоотношения, включая, естественно те, что имеют место в избирательном процессе, могут существовать, только будучи законодательно урегулированными. И, таким образом, имея в виду природу, суть правовых отношений, можно настаивать на том, что избирательные правоотношения являются одной из разновидностей, форм общественных отношений, которые, в отличие от других форм, регламентируются правовой нормой.

Имея в виду то важное обстоятельство, факт, что правоотношения, как один из важнейших юридических феноменов, категорий, были исследованы наиболее глубоким, подробным и разносторонним образом и получили соответствующее освещение юридической литературе, можно предположить, что материалы, представленные в литературе по вопросу правоотношений, достаточно широко и глубоко были использованы и при исследовании, анализе проблем, связанных с правовым регулированием выборов. Тем не менее приходится констатировать, что вне поля их зрения оставалось все то, что связано с избирательными правоотношениями. И это при том, что значение, важность избирательных правоотношений, посредством которых обеспечивается воплощение в жизнь политическое избирательное право граждан, сложно переоценить.

Внимание тех, кто занимался исследованием избирательного права и законодательства, концентрировалось главным образом на таких вопросах, как природа, сущность избирательного права, структура и особенности избирательного законодательства, а также субъекты избирательного процесса и гарантии их прав, в то время как избирательные правоотношения по тем или иным причинам, как правило, выпадали из их поля зрения, исследовательского интереса.

Правоотношения, как считают М.А. Семихова и Ю.В. Голобородько, являются основной составляющей системы правового регулирования, - «поскольку, во-первых, ими определяется весь круг лиц, на которых в определенный момент, период распространяется действие норм избирательного права; во-вторых, они опосредованно воздействуют на юридическую структуру и характер поведения, которому обязаны либо могут следовать участники избирательного процесса; и, в-третьих, они «выступают в качестве условия для возможного приведения в действие соответствующих юридических средств гарантии избирательных прав граждан и корреспондирующих им обязанностей или иных субъектов избирательного процесса» [121, с. 167–169].

Очевидно, что вышесказанное говорит в пользу того, что избирательные правоотношения на деле обеспечивают внедрение выработанные нормативной правовой модели организации выборов в реальные социально-политические процессы, связанные с проведением избирательных кампаний.

Правоотношения, основой которых служат конституционные нормы, в силу характера и природы этих норм, характеризуются такими чертами, как невысокая степень, уровень конкретности, отсутствие четкой персонифицированной правовой связи между их участниками. Основой всех избирательных правоотношений служат правоотношения, возникающие на основе конституционных законов, которые, предоставляя и регулируя избирательные права граждан, предполагают императивный характер материального, законодательного и прочего обеспечения этих прав и вместе с тем являются фактически публично-правовым фундаментом всей совокупности избирательных правоотношений (например, п. 2, ст. 33 Конституции РК, предусматривающей избирательные права граждан).

Российский ученый-юрист Ю.А. Веденеев, пишет следующее: «Именно через избирательные правоотношения осуществляется властная компонента нашего общества, закрепленная в Конституции, или обеспечивается

преобразование власти народа в государственную и муниципальную власть» [122].

Данная мысль во всем, что касается избирательных правоотношений, вполне справедлива и по отношению к Казахстану и Кыргызстану.

Поскольку избирательные правоотношения представляют собой разновидность, одну из форм правовых отношений, то они, естественно, имеют все свойства, присущие для остальных форм правоотношений, наряду с которыми они обладают рядом особых черт, которые позволяют выделить их из общего ряда правоотношений в отдельный, самостоятельный вид.

Своеобразие избирательных правоотношений проявляется в первую очередь в содержательной их части, в том, что они имеют специфичное социально-политическое содержание. Следует иметь в виду, что практически именно через избирательные правоотношения воплощается в действительность прописанная в Конституциях Казахстана и Кыргызстана власть народа, реализуемая через механизм проведения референдумов и свободных выборов.

Можно констатировать, что избирательные правоотношения, являясь важнейшей составляющей правовой основы создания и деятельности всех институтов, образующих в совокупности общую систему представительной демократии, обеспечивают непосредственное участие граждан в преобразовании власти народа в государственную и муниципальную публичную власть через процедуру демократических выборов, тем самым практически обеспечивают воспроизводство и сохранение публичной власти.

Так, прошедшие 9 июня 2019 года внеочередные выборы Президента РК в соответствии с Указом Президента РК №18 от 9 апреля 2019 года были важны не только для Казахстана, но представляли также определенный интерес главным образом для соседних стран. В день проведения выборов в казахстанском посольстве в Кыргызской Республике функционировал избирательный участок за №264 благодаря тому, что диппредставительством

было сделано все необходимое, чтобы граждане Казахстана, находящиеся на территории соседней страны могли принять участие на выборах.

Казахстан, как известно, принимает активное и посильное участие в решении ряда как региональных, так и глобальных проблем, среди которых, в частности, урегулирование, содействие в решении сирийского конфликта.

Правительство РК в течение достаточно большого числа лет принял целый комплекс мер, направленных на улучшение инвестиционного климата в республике, что привело к тому, что Казахстан превращается в страну, наиболее привлекательную в регионе для вложений, инвестиций. Очевидно, что проблема привлечение иностранных инвестиций также имеет особую актуальность и для Кыргызской Республики.

Результаты выборов 9 июня 2019 года положительно сказались на двухстороннем сотрудничестве между РК и КР и в целом в рамках единого ЕАС.

Тем не менее, следует сказать, что, как отмечает Международная миссия ОБСЕ по наблюдению за досрочными выборами Президента РК, «в день выборов наблюдались значительные нарушения, включая случаи вброса бюллетеней и несоблюдение процедур подсчета голосов... В день выборов в крупных городах проводились массовые задержания мирных демонстрантов. ... В то время как число кандидатов... предлагало политическое разнообразие, лишь некоторые из них представили четкие и критичные агитационные платформы. Выборы прошли в политической среде с доминированием правящей политической партии «Нур Отан» и в ограниченном пространстве для гражданского общества и оппозиционных взглядов» [123].

По нашему мнению, несмотря на то, что сроки выборов были сжатыми, ограниченными, подготовка к ним была организованной, и выборы прошли удовлетворительно. В соответствии с предоставленными данными, регистрацию прошли около 12 миллионов человек. Списки избирателей в

соответствии с изменениями, внесенными в законодательство в преддверии выборов, были составлены с привлечением и на основе единой государственной базы данных, что улучшило как и процесс регистрации, так и ее результаты по сравнению с тем, когда для этого использовалось несколько источников. Для того чтобы общественность могла ознакомиться со списком избирателей, к списку бы обеспечен свободный доступ. Был проведен еще ряд мер, связанных с оптимизацией регистрации избирателей, которые принесли свой положительный результат. Однако граждане, которые были признаны судом недееспособными, наряду с лицами, находившимися в местах заключения, в соответствии с прежними нормами были лишены избирательных прав, что находилось в противоречии, на соответствовало международным стандартам. Существовавшая на момент выборов законодательная база, связанная с правомочностью кандидатов, была существенно ограничена. В 2017 году, благодаря ряду конституционных и правовых изменений, помимо того, что было отменено самовыдвижение, были введены помимо уже имеющихся дополнительные квалификационные требования, что серьезно сократило пул кандидатов. Такие требования, помимо прочих, как наличие определенного образования, требования, связанные с местом жительства, наличием опыта работы на госслужбе либо на выборном государственном посту, не соответствовали обязательствам, которые были взяты в свое время в рамках ОБСЕ, и иным международным стандартам. Исполнение всех требований привело в результате к тому, что прошли предварительное сито только девять кандидатов, из которых один снял в дальнейшем свою кандидатуру, и другой не смог пройти языковой экзамен. Следует отметить, что для объективной оценки языковых знаний и навыков не были определены ясные и понятные критерии. Остальные семь кандидатов в течение трех суток собрали в свою поддержку требуемые законом 118 140 подписей, благодаря чему прошли регистрацию [124].

Сравнивая выборы Президента Республики Казахстан с выборами, состоявшимися 4 декабря 2005 г., также можно отметить недостатки, отмеченные ОБСЕ, в том числе чрезмерное вмешательство властей в избирательную кампанию, чрезмерные ограничения на проведение выборов, случаи преследований активистов и атмосфера запугивания. Встречи с кандидатами от оппозиции постоянно прерывались «силовиками». Сообщалось, что на работников некоторых государственных и частных компаний и студентов оказывалось давление, чтобы они проголосовали за действующего президента.

Очевидно, что далеко не все общественные отношения, имеющие место в процессе выборов, необходимо подвергать институционализации и узакониванию. Так, некоторые из этих отношений являются прерогативой и компетенцией политических партий и иных сил, вовлеченных в избирательный процесс, борющихся за электорат, и по этой причине не могут регламентироваться предписаниями юридического характера и не могут быть причислены к категории избирательных правоотношений. В частности, методы и практика, связанная с тем, как те или иные политические партии и движения вырабатывают тактику избирательного процесса, написанием избирательной программы, занимаются привлечением в членство и поиском союзников партии, как осуществляется предвыборное выдвижение кандидатов, и прочие аналогичные действия, не могут быть признаны избирательными правоотношениями, так как их воплощение в жизнь не нуждается в каком-либо законодательном закреплении.

Было бы ошибочным, по нашему мнению, ставить знак тождества между содержанием избирательных правоотношений и юридически значимыми сторонами выборов, поскольку это ограничивает, не соответствует действительному содержанию избирательных кампаний. Публичная функция избирательных правоотношений выходит за рамки правового обеспечения организации и проведения выборов, не ограничивается ими, будучи

направленной на создание условий, необходимых для того, чтобы могли быть реализованы в полной мере избирательные права граждан как непосредственно на выборах, так и в период между ними. В регулировании избирательным законодательством нуждаются отношения, имеющие отношение к деятельности системы регистрации избирателей, к введению автоматизированных систем обработки, передачи и хранения информации, связанной с избирателями и итогами их голосования, а также к работе и осуществлению национальных программ по совершенствованию выборов, выработке правового сознания субъектов избирательного процесса.

Итак, подведем выводы:

1. В качестве основных субъектов правоотношений выступают избиратели и кандидаты, поскольку без них невозможно осуществление права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы МСУ. Данные субъекты на деле являются основными участниками избирательных правоотношений, наделенными соответствующими полномочиями. В зависимости от них выстраивается структура избирательных правоотношений, происходит наполнение последних конкретным содержанием и определяется их динамика. В зависимости от избирательных правоотношений происходит реализация активных и пассивных избирательных прав субъектов. При этом в осуществлении избирательного процесса большую, неопределимую роль играют избирательные комиссии, отвечающие не только за процедурную сторону выборов, но и за воплощение в жизнь и защиту избирательных прав граждан. Одним из обязательных субъектов публичного права и публичных избирательных правоотношений являются избирательные комиссии, в отсутствии которых нельзя запустить весь процесс выборов.

2, Природа и предназначение выборов, наряду с подвижным характером избирательных прав, сами по себе предполагают совершение целого комплекса избирательных действий, которые, будучи произведенными,

образуют в целом избирательный процесс, который не может быть осуществлен без соответствующего правового обеспечения и реализуется через множество разнообразных процессуальных избирательных правоотношений, нуждающиеся в юридической защите, и то, какими способами она осуществляется, составляет важнейшую их особенность.

3. Наиболее полный и достоверный анализ специфических особенностей избирательных правоотношений требует учета того важного обстоятельства, факта, что эти особенности в определенной мере предопределяются, обусловлены нормами, представленными в избирательном законодательстве, которое выступает в качестве первичной составляющей правового воздействия на общественные отношения, имеющие место в избирательной кампании. С помощью избирательного законодательства, наличие которого является необходимым условием реализации гражданами своих конституционных избирательных прав, на демократической выборной основе осуществляется воспроизводство органов государственной власти и органов МСУ.

4. Во многом благодаря тому, что избирательное законодательство, включая в себя нормы, принадлежащие в различным отраслям, не располагает единой юридической структурой, избирательным правоотношениям, регулируемым данным законодательством, свойственны такие черты, как единство и тесная взаимная связь при обеспечении ими осуществления избирательных прав граждан, несмотря на то, будучи взятыми в отдельности, они тяготеют к разным отраслям права, в том числе конституционному, административному, трудовому, гражданско-процессуальному и прочим. Особенности избирательных правоотношений обнаруживаются также и в своеобразии их строения, в структурной организации, в содержании объектов правоотношений.

2.3. Стадии избирательного процесса: понятие и структура

Как справедливо отмечают Ю.А. Веденеев и В. И. Лысенко, - «избирательное право наряду с избирательным процессом, тесным образом связаны с политической сферой жизнедеятельности государства и общества, и если избирательное право действительно регулирует определенные стороны общественной и государственной деятельности, имеющие отношение к обретению и передаче властных полномочий тем, кто победил на выборах, то избирательный процесс, представляющий собой форму осуществления субъективного политического права, отражает технологию участия избирателей в осуществлении власти, и, будучи взятые вместе, они, «образуют политико-правовой механизм формирования основных институтов представительной и выборной демократии» [125].

В избирательном процессе, как нам представляется, в качестве наиболее важной составляющей выступает доверие основного субъекта выборов, которым является избиратель, к государственным и общественным институтам и избирательным комиссиям. «Гражданское доверие, – пишет А.А. Вешняков, – будучи неотъемлемым элементом правовой культуры граждан и общества, определяет смысл современного избирательного процесса как политического механизма воспроизводства представительных и выборных институтов публичной власти» [126].

В специальной литературе, как это следует из проведенного нами анализа, с достаточной, как нам представляется, полнотой и глубиной раскрыто содержание и суть основных принципов избирательного процесса [127].

Следует признать, что с того момента, когда Казахстан обрел суверенитет, выборы, за редким исключением, проводились при отсутствии полноценной конкурентной среды и не соответствовали, во всяком случае в должной мере, демократическим стандартам. Несмотря на то, что в

Казахстане в ускоренном порядке принимались необходимые законы, представители государственной власти, пользуясь тем, что в стране по понятным причинам отсутствовала действенная система сдержек и противовесов, приспособливали под свои интересы и цели избирательную систему, вводя в нее различные законодательные поправки и ограничения, в том числе касающиеся деятельности разных партий, что в итоге способствовало тому, что они сохраняли свое политическое господство. В данной связи следует сказать, что такая практика в той или иной мере свойственна практически всем странам с авторитарным режимом [128].

Как показали последние выборы в Жогорку Кенеш (Верховный Совет) Кыргызской Республики, которые прошли 28 октября 2021 года, адаптируя электоральные правила системы Государственной автоматизированной системы (далее – ГАС) «Шайлоо», под собственные интересы и текущие нужды, что, собственно, и наблюдалось на практике, можно непосредственным образом препятствовать, серьезно осложнить доступ, прохождение своих политических конкурентов в парламент страны. Используя те же методы, можно серьезно снизить уровень политического соперничества, противостояния, заметно ослабить оппозицию и оказывать влияние на результаты выборов.

В обеих наших республиках власть предрасположена использовать множество раз свое влияние, преимущества для усиления собственных позиций и ослабления оппозиции. Справедливости ради надо сказать, что такого рода практика характерна фактически почти для всех государств. И проблема состоит в том, какие именно средства и инструменты пускаются в ход и находятся ли они в рамках закона.

Что касается Казахстана, то, к примеру, после того, как в стране произошел раскол в политических элитах и, как следствие, в 2001 году было сформировано оппозиционное движение «Демократический выбор Казахстана» (далее – ДВК), властью были приняты соответствующие меры,

и, в частности, был разработан и принят в 2002 году. Закон РК «О политических партиях», который, следует сказать, не утратил свою силу вплоть до настоящего дня. Основная задача данного закона заключалась в том, чтобы всеми имеющимися средствами не допускать оппозицию в предусмотренное законом поле, препятствовать ей. На законодательной основе были введены довольно существенные ограничения на создание новых политических партий, была затруднена их регистрация. Власть не ограничилась указанными мерами. Ей удалось убедить часть членов ДВК перейти в зарегистрированную в 2004 году партию «Ак Жол», которая была намного лояльнее к властям и, по сути, представляла собой соперника исключительно в техническом отношении. По прошествии года год партия была вновь расколота. Такой же участи была подвергнута Коммунистическая партия Казахстана, которая была на тот момент единственной действительно оппозиционной силой, партией. Вся совокупность мер, принятых властью, привела в конечном счете к тому, что весь политический спектр Казахстана был серьезно фрагментирован, а политические силы, находившиеся в оппозиции к власти, заметно ослаблены.

В процессе очередных выборов в парламент, состоявшихся в 2004 г., в Казахстане четко наметилась четкая тенденция, связанная с появлением и стремительным ростом политической силы, влияния одной безусловно господствующей партии власти, которая до этого, пусть и формально, но всегда осуществляла свою деятельность, отстаивала свои интересы и добивалась своих целей через несколько партий, лояльно относящихся к Президенту РК. Такие партии были тем или иным образом вовлечены в единый проправительственный блок и мало, чем разнились между собой.

«В ситуации, когда образовался политический вакуум, партия «Асар», руководителем которой являлась дочь Президента РК, стала претендовать на роль главной пропрезидентской партии. По результатам выборов, состоявшимся в 2004 г., данной партии удалось заполучить 4 места в нижней

палате парламента – Мажилесе» [129, с. 192]. Как позоывает история выборов страны, для того чтобы устранить любую потенциальную угрозу для собственной власти, Н.А. Назарбаев решил объединить все партии, поддерживающие сложившуюся власть, в одну единую партию. В результате в 2006 году в президентскую партию «Отан» были включены наряду с партией «Асар» Гражданская и Аграрная партии, после чего было изменено ее название в «Нур Отан». И с этого момента, когда была создана большая безусловно доминирующая партия, у режима уже не было необходимости жестко контролировать все остальные партии, была создана система, во главе которой стояла одна большая партия, а остальные партии стали чисто техническими.

Под вновь созданную властью партийную систему была изменена и подогнана и избирательная система. Уже в 2007 году в республике взамен старой, смешанной, была введена так называемая пропорциональная система выборов (далее – ПС), в соответствии с которой выборы должны были проводиться по партийным спискам в единых национальных округах. Новая система вполне удовлетворяла интересы сложившегося в Казахстане режима. Теперь в соответствии с новыми правилами к парламентским выборам допускались только зарегистрированные политические партии. Так, собственно, было и раньше, но с тем отличием, что в новой системе выборов слово «зарегистрированный», по сути, означало «разрешенное» властью. Отныне все политические партии строго контролировались партий власти, которая для этого имела все необходимое – и механизм контроля, и ресурсы. Властью предусмотрительно был ликвидирован такой важный элемент выборов, как самовыдвижение независимых кандидатов. Кроме того, была разработана и введена весьма сложная процедура регистрации партий, что позволяла власти контролировать их допуск к участию в выборах. И таким образом власть добилась своей цели, заключающейся в том, результаты

выборов были не только предсказуемыми, но и устраивающими ее, а население страны при этом было политически пассивным.

Было, с одной стороны, показательно, а с другой – симптоматично, что итоги парламентских выборов, состоявшихся в 2007 году, были одними из самых предсказуемых и вместе с тем тягостных за всю новейшую историю Казахстана. После того, как партии «Нур Отан» удалось получить 88,41% голосов избирателей 98 мандатов, парламент страны стал, по сути, однопартийным. Очевидно, что такой результат был прямым следствием применения ранее упоминавшийся нами пропорциональной системы выборов, уже не говоря о других, скажем так, нечистых способах, которые были использованы в процессе выборов. Так, происходил сброс бюллетеней в одних регионах страны с целью возместить низкий уровень явки в других, что отразилось на общем показателе явки, который в итоге превысил в ряде участков 100% [130, с. 24–27].

Процесс деградации политической системы страны после выборов 2007 года продолжился, и уже в двух последующих выборах в Мажилис, состоявшихся в 2012 и 2016 годах, такие партии, как «Общенациональная социал-демократическая партия» (ОСДП) и «Азат», которые представляли умеренную оппозицию власти, были окончательно оттеснены на обочину реальной политической борьбы и жизни, а выборы будут проведены номинально, практически при полном отсутствии конкуренции. В 2015 году Коммунистическая партия Казахстана (КПК) прекратила существование. Решение было принято специализированным межрайонным экономическим судом Алма-Аты по иску министерства юстиции, которое в ходе проверки деятельности партии установило нарушения требований законодательства. Впервые деятельность КПК была приостановлена судом в октябре 2011 г., впоследствии данное решение продлевали несколько раз [131].

Все вышеупомянутые меры, принятые властью, и факты привели в конечном счете к тому, что в парламенте страны, как, впрочем, и во всей ее

политической системе, было установлено безусловное господство президентской партии «Нур Отан». Эти успешные с точки зрения власти меры побудили ее в 2018 году использовать приобретенный ею опыт, распространив имеющуюся партийную систему и методы работы на уровне местных выборов.

Одним из следствий ухода Н.А. Назарбаева занимаемого им поста Президента КР стал рост протестных настроений, недовольства в обществе. Суть в том, что по ходу выборов было зафиксировано большое число фальсификаций, факты о которых были распространены в социальных сетях и СМИ. Озвученные факты в свою очередь спровоцировали процесс, благодаря которому в республике возник ряд новых политических организаций и движений, выдвинувших новую повестку по политическому преобразованию республики, в том числе связанные с преобразованием избирательной системы и переходом к парламентской форме правления.

В дальнейшем такие движения как «Oyan Qazaqstan» приняли участие в президентских выборах в качестве наблюдателей и участвовали в протестах после того, как были подведены их итоги.

Необходимо подчеркнуть, что новизна в установившемся в настоящее время в избирательном процессе и избирательном праве заключается, помимо содержания материальных и прочих норм и правовых институтов, в понимании, трактовке политико-правовой природы избирательного процесса, представляющего собой способ, с помощью которого обеспечивается воплощение в жизнь и защиты активного и пассивного избирательного права граждан. Представленный под таким углом зрения избирательный процесс является в предметном его виде не только определенным административным технологическим процессом, но преимущественно политическим процессом, который характеризуется наличием в нем такого важного элемента, как конкуренция и пределах которого реализуется политическая правовая субъектность избирателей, волеизъявление которых является необходимым

условием воспроизводства и узаконения деятельности как представительных, так и выборных институтов власти и управления.

Следует также иметь в виду, что к настоящему времени категория «избирательный процесс» в Казахстане серьезно обогащена благодаря практике, которая привела к образованию новых важных вспомогательных элементов, среди которых следует назвать, во-первых, заметную активизацию законотворческой деятельности, в том числе Конституционного совета РК и судов общей юрисдикции; во-вторых, комплекс мер, направленных на разработку и выполнение мероприятий по реализации общереспубликанской и ряда региональных целевых программ, основной целью которых является поднятие уровня правовой культуры как избирателей, так и организаторов выборов, а также профессионализация деятельности избирательных комиссий и прочих лиц, участвующих в избирательном процессе; и, наконец, в-третьих, организацию избирательного процесса на принципах политической состязательности, конкуренции, транспарантности избирательных действий и процедур.

Необходимо подчеркнуть, как было сложно разрабатывать, обсуждать, а затем принимать новое избирательное законодательство в нашей республики, как, впрочем, и в других постсоветских странах, включая Российскую Федерацию. Так, С.А. Зенкин, зампреда Комитета Госдумы РФ по законодательству и судебно-правовой реформе, возглавлявший рабочую группу, вспоминает, что «процедура принятия закона о выборах была настолько сложной и насыщенной разнообразными поворотами, что вполне могла бы стать наглядным пособием по изучению многочисленных стадий законодательного процесса» [132].

Обратимся теперь к вопросу, связанному с составлением списка избирателей. Принцип их составления основан на регистрации граждан по месту жительства. Конституционный Закон РК «О выборах в Республике Казахстан» не предусматривает дополнительных списков, в день голосования

в списки избирателей гражданина могут внести только по решению суда либо вышестоящей комиссии, при этом ответственность за точность списков избирателей, как и данных о них, возложена законом на должностных лиц местных исполнительных органов. Однако, вопреки принятым новым нормам, составление достоверных списков избирателей стало самой серьезной проблемой прошедших выборов: в день голосования по всей стране иногда до сотни человек на избирательном участке не могли найти себя в списке и, соответственно, оказывались в ситуации, когда их возможность голосовать ставилась под сомнение.

Результатом халатного отношения к составлению списков избирателей стали многочисленные акты наблюдателей, зафиксировавшие следующие типы нарушений:

- ведение дополнительных списков, не предусмотренных законодательством о выборах;
- несовпадение количества избирателей, представленных в компьютерной базе данных, с их количеством в списках, зафиксированных на бумаге;
- невнесение либо внесение неточных данных об избирателях, представленных в списках;
- внесение в списки так называемых «мертвых душ», т.е. лиц, которые к моменту голосования в силу различных причин не проживающих на территории избирательного участка и не зарегистрированных согласно законодательству;
- отсутствие в списках избирателей графы для фиксации факта получения бюллетеня (подпись избирателя);
- использование при выдаче бюллетеней не подлинника списков, а его незаверенной копии.

Прошедшие 10 января 2021 года выборы в нижнюю палату Парламента Республики Казахстан – Мажилис демонстрируют положительную динамику

по сравнению с выборами, имевшимися в прошлом. «Нижняя палата казахстанского парламента состоит из 107 депутатов, 98 из которых избираются в рамках пропорциональной избирательной системы по партийным спискам, а остальные девять депутатов избираются Ассамблеей народа Казахстана, консультативным органом, состоящим из представителей основных этнических сообществ, проживающие в стране» [133].

Наиболее успешные решения власти по обеспечению соответствия избирательного процесса международным стандартам представлены или выглядят следующим образом.

1. В Конституционном законе РК «О выборах в Республике Казахстан» закреплены статус и широкие полномочия наблюдателей, доверенных лиц кандидатов и политических партий и представителей СМИ.

У политических партий есть возможность формирования избирательных блоков и союзов. Законодательно закреплено право политических партий в участии формирования избирательных участковых комиссий. Законодательно установлен перечень норм, за которые налагается уголовная, административная или иная ответственность. Уменьшен размер избирательного взноса. Законодательно определено, что не допускается отмена решения о регистрации кандидата за два дня до дня выборов, тем самым кандидаты получили гарантированную защиту от административного произвола.

2. Центральной избирательной комиссией проведена большая работа по техническому и информационному обеспечению избирательного процесса. Все мероприятия, связанные с выборами проводились в соответствии с разработанным ЦИК планом. Некоторая либерализация избирательного процесса также должна быть отнесена к непосредственному влиянию ЦИК, в частности это относится к разрешению проведения теледебатов частными телеканалами и закреплению права граждан на выбор способа голосования. Ассоциация отмечает, что представители ЦИК оперативно реагировали на

возникавшие нестандартные ситуации, в большинстве случаев действовали в пределах своих полномочий.

3. Исполнительные органы, ответственные за выдачу удостоверений личности гражданам республики и их регистрацию по месту жительства, накануне выборов работали в усиленном режиме. Таким образом, было обеспечено максимальное ускорение процедуры получения удостоверений, что создало реальные условия для участия в выборах тем лицам, которые по тем или иным причинам не имели документов, необходимых для получения бюллетеней.

4. Не известно о случаях закрытия или приостановления деятельности средств массовой информации или незаконной отмены решений о регистрации кандидатов.

5. Местные выборы (маслихаты) проводились одновременно и впервые стали важным нововведением, поскольку проводились на основе партийных списков (в отличие от одномандатной системы). В системах партийных списков места в парламенте более пропорционально соответствуют количеству голосов, которые получает каждая партия, и этот шаг, по словам Президента Токаева, «позволит партиям укрепить свои позиции в политической системе страны». Семипроцентный барьер на них преодолели те же партии, которые входили в Мажилис с 2016 года:

- Nur Otan получил 71,1% голосов;
- «Ак жол» – 10,95%
- Народная партия Казахстана (ранее Коммунистическая) – 9,1%.

Еще две партии не преодолели барьер – это «Ауыл» и Adal (бывшая «Бірлік»).

Выводы:

1. Законодательные изменения включают реформы регистрации избирателей, инклюзивное участие людей с ограниченными возможностями,

снижение порога для регистрации политической партии, а также множество других поправок.

2. Впервые в парламентской практике Казахстана была введена 30-процентная квота в партийных списках для женщин и молодежи, что будет способствовать более активному участию в политической жизни страны этих социальных групп, которые до этого играли менее значительную роль в национальной политике. Всего от пяти партий баллотировалось 312 кандидатов. Среди кандидатов было 90 женщин (это на 9% больше по сравнению с предыдущими парламентскими выборами) и 19 человек в возрасте до 29 лет. Все пять партий выдвинули кандидатов от национальных меньшинств, в том числе, по данным Центральной избирательной комиссии, около 13,8% – этнические русские и 6,4% – представители 10 других национальностей, что отражает разнообразный, инклюзивный и многоэтнический характер Казахстана.

3. Теледебаты стали еще одним шагом на пути к развитию прочной политической культуры в Казахстане. Впервые дебаты в прямом эфире прошли между представителями пяти политических партий 30 декабря 2020 года (в 2016 году дебаты транслировались по телевидению, но они были записаны заранее).

4. В соответствии с различными рекомендациями международных организаций, в первую очередь Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ), на наш взгляд, прошедшие парламентские выборы 2021 году были первыми с момента реализации пакета конституционных и последующих законодательных реформ, начавшейся в 2017 году.

2.4. Правовое регулирование финансового обеспечения избирательных правоотношений

Конституционное право, будучи отраслью права, имеющего единое содержание, по мнению О.Е. Кутафина, характеризуется «сложной внутренней структурой, дифференцирующейся на относительно автономные, но связанные части: правовые нормы и институты, которые, в свою очередь, могут образовывать другие ассоциации, составляющие вторичные структуры» [134, с. 52]. С другой стороны, как отмечает А.Б. Венгеров, «применение определенного набора взаимосвязанных правовых норм (Института права) зависит от принципов и целей отрасли права, к которой оно относится и которой подчинено» [135, с. 233]. Изучение систематизации и структуры права позволяет рационализировать, систематизировать законодательство и, следовательно, наиболее эффективно реализовывать право.

Для целей правильного и последовательного применения закона важно признать набор взаимосвязанных правовых норм, регулирующих однородные отношения, частью систематики конкретной отрасли права. Юридический институт наиболее часто определяется как «совокупность норм, регулирующих однородные социальные отношения» [136], также как «типичные социальные отношения» [137, с. 30], как «определенный тип социальных отношений» [138], как «полные типизированные отношения» [139], как «определенный тип социальных отношений» [140, с. 55] как «определенный тип социальных отношений» [141, с. 27], как «общее в этих отношениях» [142] и др. Имея в виду такое изобилие определений, вполне можно согласиться с подытоживающим мнением, что правовой институт представляет собой «относительно отдельную, независимую и устойчивую группу норм, которая регулирует определенные типы однородных

социальных отношений (специальные институты) или которая упорядочивает общее во всех аспектах этого типа, независимо от его вида» [143].

Среди множества черт, присущих институту права, можно выделить следующие его особенности, которые, определяя его, дают возможность отличить его от других структурных составляющих систематизации права. К таким характеристикам следует отнести в первую очередь наличие собственного сравнительно самостоятельного предмета в рамках отраслей права, а также общих принципов регулирования общественных отношений и нормативного разделения.

Мы считаем, что финансирование выборов в первую очередь является предметом конституционных правоотношений, поскольку действующая в настоящее время избирательная система Республики Казахстан содержит конституционные основы современной избирательной системы (ст.ст. 3, 33, 41, 51, 85 Конституции Республики Казахстан). При изучении норм Конституций СССР и Казахской ССР необходимо подчеркнуть, что отдельные главы, посвященные избирательному праву, закрепили принцип государственного финансирования выборов [144].

Во-первых, правовые отношения в области финансирования выборов носят публичный характер.

Через выборы граждане принимают участие в реализации государственной власти, при этом возникают соответствующие общественные отношения, специфика которых состоит в том, в процессе выборов имеет место соперничество между различными политическими партиями, борющимися за выборные должности, и вследствие этого отношения носят публичный характер, который необходимо ввести в конституционные рамки.

Выборы не могут быть осуществлены без финансирования, которое, как справедливо отмечает Е.И. Колюшин, «может рассматриваться в координатах имущественных, гражданских и правовых отношений,

регулируемых частным правом, только в той мере, в какой обеспечивается приоритет публично-правовых отношений, публично-правовое регулирование. Отношения финансирования выборов следует рассматривать как публичные по своему характеру» [145, с. 12].

Правовые отношения, которые возникают по ходу финансирования выборов, представляют национальный интерес, так как через эти правоотношения устанавливаются принципы, определяющие структуру государства и общества, и вместе с тем закладываются основы деятельности политической системы.

Чтобы ограничить сферу общественных связей, на которые нацелен институт финансирования выборов, необходимо определить содержание понятия «финансирование выборов», а также некоторые определения, вытекающие из этого термина, например: «финансирование избирательных кампаний» и «финансирование предвыборной агитации». Следует обратить внимание на то, что в дополнение к этим терминам также используются такие, как «избирательный фонд кандидата (избирательного объединения)», «финансовое обеспечение избирательных отношений», «финансирование политических партий» и др. Такое изобилие сопутствующих терминов свидетельствует о многогранности и сложности самого понятия «финансирование выборов», которое, следует сказать, к настоящему времени имеет множество определений, среди которых есть несколько наиболее употребляемых, преобладающих над прочими. Так, Е.И. Колюшин определяет их «как все действия, направленные на прямое и косвенное финансовое и измеримое материальное обеспечение подготовки и проведения выборов, не ограничивающиеся рамками избирательной кампании» [146, с. 359]. Свидетельства на непоследовательность этого определения можно найти в научной литературе, когда, с одной стороны, речь идет о финансировании выборов, а с другой – «прямо подчеркивается, что оно охватывает финансовое обеспечение и такие избирательные действия

и процедуры, которые не ограничиваются рамками избирательных кампаний» [147, с. 257].

Концепция финансирования избирательных кампаний проистекает, является, по сути, частью более широкой и общей концепции финансирования выборов.

Финансирование избирательных кампаний, по мнению и замечанию А.Е. Постникова, – это прежде всего финансирование избирательной агитации, которое, по его словам, «основано на принципе сочетания государственного или муниципального финансирования (прямого и косвенного) с возможностью для кандидатов и общественных объединений участвовать в выборах, привлекая дополнительные средства из внебюджетных источников» [148, с. 67–70]. Следует признать, что это определение является правильным для конкретного этапа избирательного развития законодательства.

На наш взгляд, приведенные определения, ни одно из них отдельно, ни все вместе, не отражают все существующие аспекты финансирования избирательных кампаний, что снижает важность этих правовых отношений.

В научной литературе довольно часто используется понятие «финансирование избирательной агитации», но при этом его содержание не раскрывается теми, кто его использует, не видя, очевидно, в этом необходимости, поскольку финансирование агитации является всего лишь необходимой и неизбежной частью финансирования избирательной кампании. В данной связи следует сказать, что финансирование избирательной агитации, в принципе, может быть определено с помощью и на основе законодательного регулирования самого процесса предвыборной агитации (ст.ст. 33, 34 Закона РК «О выборах в Республике Казахстан»).

На основе Конституционного закона от 28 сентября 1995 года №. 2464 Закона РК «О выборах в Республике Казахстан» законодателями в свое время были разработаны Правила государственного финансирования выборов Президента РК, депутатов Парламента. Однако в соответствии с данным

законом эти правила не распространяются на депутатов Мажилиса, которые участвуют в выборах по партийным спискам, и маслихатов, а также на членов органов МСУ.

Расходы на проведение выборов, согласно п. 10 данных Правил, оплачиваются из средств республиканского бюджета. В ст. 159 «Прочие текущие расходы» представлена экономическая классификация расходов, которую составляют расходы: на деятельность избирательных комиссий; расходы кандидатов на государственные СМИ; на агитационные мероприятия; транспортные расходы; на возмещение заработной платы кандидатам, баллотирующихся не по партийным спискам.

Принцип равенства кандидатов и избирательных объединений, на которых выстраивается избирательное право, является основополагающим. Однако данный принцип теряет свою значимость, смысл, если участвующим в выборах субъектам, конкурирующим между собой, не обеспечены, не предоставлены равные условия. В ст. 5 Конституционного закона РК от 28 сентября 1995 года №2464 «О выборах в Республике Казахстан» представлены положения, выполнение которых обеспечивает реализацию принципа равенства кандидатов, который в развернутом виде и предметном его воплощении означает полное равенство кандидатов в правах, в обязанностях, в предоставляемых им гарантиях и в распространяемых на них ограничениях. Воплощение в жизнь данного принципа на деле означает также, что кандидатам и избирательным объединениям должны быть предоставлены и гарантированы равные юридические и финансовые возможности. В соответствии со ст. 12 Конституции РК под действие данного принципа подпадает и финансовая поддержка кандидатов, участвующих в выборах.

Конкретное содержание положений, обеспечивающих реализацию принципа финансового равенства, представлено в ст.ст. 58, 75, 92-1 Конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года

№2464 «О выборах в Республике Казахстан», в которых предусмотрены равная для кандидатов и избирательных объединений возможность открытия специального избирательного счета и т.п.

Следует отметить, что законом также предусмотрено, что кандидаты, баллотирующиеся по партийным спискам, не имеют права создавать собственные избирательные фонды. Однако согласно п. 7, ст. 28. Конституционного закона РК от 28 сентября 1995 года №2464 «О выборах в Республике Казахстан», данные субъекты имеют право из собственных избирательных фондов оплачивать выступления в СМИ, публичные предвыборные мероприятия, публикацию дополнительных агитационных материалов, транспортные и командировочные траты, при этом они не вправе для этих целей использовать другие источники.

Практически во всех законодательных актах о выборах стран СНГ имеется в том или в ином виде нормы, регулирующие прозрачность поступления денежных средств в избирательные фонды и их расход. Примером может служить утвержденная Постановлением Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 14 июня 2017 года за №158 Инструкция о порядке формирования, учета поступления и расходования денежных средств избирательного фонда кандидата на должность Президента КР, в которой помимо контроля за источниками поступления, точным учетом и использованием денежных средств избирательного фонда предусмотрен также надзор за внесением и возвратом избирательного залога, проверка финансовых отчетов кандидата, которые уполномочена осуществлять контрольно-ревизионная группа при Центральной избирательной комиссии КР.

Федеральный закон РФ от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а именно п. 9 ст. 59 предписывает избирательным комиссиям обнародовать информацию о поступлениях и расходовании

средств избирательных фондов, финансовые отчеты об их объеме, обо всех источниках, из которых они формируются, и, наконец, о затратах, которые были покрыты средствами из избирательного фонда

Принципами, на которых политические партии должны основывать свою деятельность, согласно ст. 5 Закона РК от 15 июля 2002 года №344 являются добровольность, равноправие, самоуправление, законность и гласность, при этом они вправе по своему усмотрению определять собственную внутреннюю структуру, цели, формы и способы деятельности, правда, с теми ограничениями, которые предусмотрены в данном Законе и при соблюдении которых государство может гарантировать всем им равенство перед законом.

Следует подчеркнуть, что «право на финансовую помощь политических партий и избирательных кампаний логически следует из основополагающих конституционных принципов и ценностей», на чем настаивают многие специалисты в сфере конституционного права [149].

Обратимся теперь к российскому опыту и попытаемся определить место и роль норм, которые регламентируют финансирование политических партий и избирательных кампаний.

По мнению В.И. Лысенко [150, с. 3–4] и С.Д. Князева [151, с. 42] следует обособить и затем рассматривать как «самостоятельную отрасль права». В противовес им некоторые российские исследователи рассматривают избирательное право как «подсистему, которая реализуется в рамках общей системы российского конституционного права» [152, с. 29]. М.М. Какителашвили прямо указывает на то, что «развитие системы избирательного законодательства позволяет выделить в рамках конституционного права подотрасль – избирательное право» [153, с. 5].

Л.В. Андриченко и А.Е. Постников, разделяя мнение, что «избирательное право является подотраслью конституционного права, выделяют в нем ряд правовых институтов, а именно - институт назначения

выборов, образования избирательных округов и участков, становления списков избирателей, выдвижения и регистрации кандидатов, статуса кандидатов и избирательных объединений, предвыборной агитации, финансирования избирательных кампаний» [154, с. 139–140].

В Концепции развития российского законодательства подчеркивается, что заслуживает внимания то, что «существенной чертой современного конституционного права России является специализация правового регулирования в рамках отдельных подотраслей и институтов конституционного права» [155, с. 124].

Конституционные нормы, регулирующие финансирование выборов, по мнению Д. А. Реута, - «затрагивают основные элементы отрасли конституционного права... Институт финансирования выборов имеет прямую взаимосвязь с институтом предвыборной агитации и информирования избирателей» [156, с. 26].

Одним из критериев, позволяющим выделять конституционные институты, является, как считает К. А. Кононов, - «метод правового регулирования, вокруг которого происходит группирование правовых норм, выстраивается весь механизм регулирования отношений данного вида и рода» [157, с. 2–8].

А.Е. Постников пишет следующее: «Основным методом правового регулирования правоотношений в сфере финансирования выборов является императивный, поскольку большинство норм, связанных с властным характером отношений, имеют обязывающий или запрещающий характер. Еще одним критерием, позволяющим выделить нормы, регулирующие финансирование выборов, в самостоятельный институт является наличие самостоятельных источников права» [158, с. 3-10].

По нашему мнению, центральным вопросом модели финансирования предвыборной кампании является отношение к государственному и частному финансированию, где необходимо определиться с методами правового

регулирования рассматриваемых отношений и выбором отраслевой принадлежности. Теоретически существует два разных способа решения проблемы: первый – это запрет негосударственного финансирования выборов в любой форме; второй – финансирование выборов как из государственного источника, так и частного, что позволит отслеживать происхождение финансирования избирательной кампании и предоставит равные возможности участникам избирательного процесса.

Уместно привести мнение К. Ш. Хамидуллина и А. Б. Карманова, считающими, что «комплексность правовых институтов финансирования политических партий и избирательных кампаний характеризуется тем, что они содержат и нормы других отраслей права, в частности, финансового, административного права» [159, с. 173].

Д.О. Ежевский подчеркивает, что «нормы этого правового института, будучи нормами конституционного права, имеют приоритет над другими нормами» [160, с. 90–95].

Выводы:

1. Финансирование выборов на деле представляет собой осуществляемую по определенным правилам и регулируемую законом деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, граждан, объединений и организаций, которая связана с выделением необходимых средств для продвижения депутатов в избирательные органы власти, выбираемых на состязательной основе, начинается с момента подачи кандидатом заявки, списка кандидатов от политической партии и завершается в день, когда ими или уполномоченными ими лицами, представляются финансовые отчеты.

2. Финансирование избирательной кампании на практике представляет собой не что иное, как финансовую деятельность, которая осуществляется уполномоченными участниками избирательного процесса, представляющими кандидатов, политические партии, граждан, организаций, направлена на то,

чтобы убедить голосовать избирателей за определенного кандидата, кандидатов или списки кандидатов либо против, в том числе против всех, выполняется в период предвыборной агитации с использованием и на основе специального избирательного счета. Оно является также параллельной деятельностью государственных и местных органов власти, направленной на создание равных материальных и финансовых условий и возможностей для кандидатов, политические партии на период, пока длится избирательная кампания.

3. Финансирование выборов – это помимо прочего специфический институт избирательного права, включающий в себя совокупность специальных правовых норм, регламентирующих порядок предоставления материальных и финансовых средств, а кроме того, предоставление услуг и помощи на время избирательной кампании кандидатам, политическим партиям и избирательным объединениям, предлагающим список кандидатов на выборные должности, оказываемое физическими лицами. Институт избирательного права по мере обретения избирательного опыта, от выборов к выборам находится в состоянии постоянного совершенствования, он оказывает заметное влияние как на выборы, их ход и результаты, так и на действенность правовых норм и требований, которые также находятся в непрерывном развитии.

4. Одной из особенностей финансовых отношений является то, что они имеют место не только в период избирательной кампании, но и в промежуток между выборами, так как затрагивают финансовую деятельность политических партий, источники финансирования и т.п.

5. В условиях, когда избирательное право на современном этапе развития выделилось в отдельную подотрасль конституционного права, представляется вполне логичным, правомерным и необходимым выделить также стремительно развивающийся институт финансирования выборов. Вследствие того, что институт финансирования политических партий в

настоящее время как в Казахстане, так и в Кыргызстане имеет большое, жизненно важное значение для государственного устройства и политической стабильности, данное положение получило законодательное закрепление и руководством страны данному вопросу уделяется достаточное внимание.

ГЛАВА 3. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ОБЖАЛОВАНИЕ НАРУШЕННЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

3.1 Ответственность за нарушение избирательного законодательства и ее виды

По мнению Л.В. Туманова: «для того чтобы лучше понять правовую природу, особенности функционирования, преимущества и изъяны различных механизмов защиты избирательных прав граждан, в первую очередь, необходимо изучить спорные ситуации, возникающие при осуществлении пассивных и активных избирательных прав граждан, а также определить критерии классификации избирательных споров» [161, с. 84].

Разрешение разногласий, возникающих в ходе избирательного процесса, выборов, является одной из важнейших задач и проблем любой демократической страны, и Казахстан с Кыргызстан, как и все остальные постсоветские республики, конечно, не являются исключениями. В данной связи следует отметить, что за время, исчисляемого с момента обретения суверенитета и начала процесса формирования демократической системы и институтов, в Казахстане избирательными комиссиями наряду с органами судебной власти был обретен значительный по объему и качеству

практический опыт, связанный с разрешением избирательных споров на всех уровнях.

«Развитие демократической избирательной системы невозможно, – как справедливо указывает Л.И. Маслова, – без совершенствования избирательного законодательства, особенно в контексте обеспечения защиты избирательных прав граждан, что, в свою очередь, является результатом постоянного обобщения и анализа существующей практики разрешения избирательных споров» [162, с. 11].

С момента принятия первой Конституции Республики Казахстан в 1993 году выборы на конституционном уровне были признаны единственным законным средством образования органов представительной власти, однако это не стало гарантией бесконфликтности выборов и не препятствовало столкновению интересов между участниками избирательных правоотношений, различным спорам между ними, что обусловлено самой природой выборов, в которых неизбежно участвуют стороны, придерживающиеся в той или иной мере различных взглядов на политику, жизнедеятельность общества и т.д. и состязающиеся между собой за выборные должности. Поэтому избирательные споры в рамках избирательных правоотношений, являются эффективным способом защиты избирательных прав граждан, при этом судебные процедуры также регламентированы различными отраслевыми нормами правового регулирования.

С.Д. Князев и Р.А. Охотников, характеризуя избирательный спор, указывают на то, что он представляет собой «динамичное правовое явление, происходящее в рамках установленной правовой процедуры, иными словами, в рамках процессуальных избирательных правоотношений», при этом «каждый конкретный избирательный спор является избирательным правоотношением защитного характера, стороны которого имеют собственное видение правильного применения избирательного

законодательства к конкретной ситуации, вызвавшей конфликт между сторонами» [163, с. 21].

При рассмотрении незаконных действий, которые могут быть совершены во время избирательного процесса, следует различать два основных блока:

1. Специальные правонарушения, связанные с выборами, которые наносят ущерб основным элементам самого избирательного процесса.

2. Правонарушения, которые параллельно препятствуют или угрожают вмешательством в избирательный процесс, нарушая общественный порядок на избирательном участке.

Все противоправные действия, посягающие на правоотношения, непосредственно связанные с избирательным процессом, рассматриваются как особые правонарушения в избирательной сфере, совершенные во время формирования избирательных участков, процесса голосования и т.д.

Особые они, потому что такого рода правонарушения подпадают под действие норм Уголовного кодекса или КоАП Республики Казахстан.

Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» содержит перечень правонарушений, за которые лица, нарушающие избирательное законодательство, несут уголовную, административную и иную ответственность.

Например, агитация в поддержку кандидата в президенты Республики Казахстан могла проводиться только с 18:00 11 мая 2019 года до 23:59 7 июня 2019 года.

Именно с 18:00 по местному времени 11 мая 2019 года началась избирательная кампания кандидатов в президенты Республики Казахстан.

Период избирательной кампании и последующего голосования – это время, в течение которого существует высокий риск административной ответственности за нарушение избирательного законодательства, поскольку

граждане «по незнанию» или «по неосторожности» могут непреднамеренно совершить действия, формально подпадающие под нарушение закона.

Таким образом, всем известен случай, когда во время выборов 2019 года в Украине даже кандидат в президенты Украины Владимир Зеленский был привлечен к административной ответственности за демонстрацию заполненного избирательного бюллетеня.

Ранее заместитель председателя Центральной избирательной комиссии Константин Петров дал подробные разъяснения о порядке ведения кампании в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан также разъяснила правила проведения опросов в связи с предстоящими выборами в парламент Республики Казахстан 10 января 2021 года.

Считаем необходимым отметить, что Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях предусматривает широкий круг статей, устанавливающих ответственность за нарушения в сфере избирательного законодательства, считаем также, что многие из них малоизвестны широкому кругу избирателей [164].

Анализ зарубежного законодательства указывает на возможность формирования следующих моделей разрешения избирательных споров [165].

1) судебное разбирательство. В Бразилии и Перу были созданы специальные суды и трибуналы.

2) административная процедура. В Соединенных Штатах дела об ошибках при подсчете голосов рассматриваются в административном порядке; в судах рассматривают заявления о нарушении закона, а также проверка списков избирателей.

3) сочетание судебного и внесудебного порядка. В Великобритании переговоры ведутся изначально, в случае, если они не увенчаются успехом, дело передается в суд.

Законодательством помимо перечня запрещенных действий во время избирательной кампании и голосования предусмотрена также административная ответственность за их совершение.

Помимо административной законом предусматривается также уголовная ответственность. Так, если Избирательная комиссия не допускает на свои заседания доверенных лиц кандидатов и представителей СМИ, то за такое воспрепятствование устанавливается ответственность по ст. 126 Уголовного кодекса Республики Казахстан. Кроме того, подделка избирательных документов, внесение ложных записей в избирательные бюллетени либо подписные листы, преднамеренно искаженный подсчет голосов либо неточное определение итогов выборов, несоблюдение тайны голосования также влекут за собой уголовную ответственность, если эти действия совершены доверенным лицом кандидата в депутаты либо членом избирательной комиссии. Следует также указать на то, что в случае, если о кандидатах распространяются намеренно ложная информация либо совершаются другие действия, наносящие ущерб их чести, достоинству и деловой репутации, с целью воздействовать на итоги выборов, то лица, распространяющие эту информацию должны нести ответственность в соответствии со ст. 104 Кодекса поведения Республики Казахстан.

Штрафные санкции предусмотрены в гл. 11 Кодекса об административных правонарушениях, содержащей 26 статей, в которых определены правонарушения, посягающие на избирательные права, за нарушение которых вводится ответственность в виде штрафов.

Лицо, согласно закону, может также быть привлечено к административной ответственности, если оно не представит или не опубликует информацию, предусмотренную Конституционным законом о выборах.

Избирательная агитация относится к одним из самых важных элементов и одновременно этапов избирательной кампании. Именно на этом этапе

избиратели знакомятся с избирательными платформами кандидатов, определяют кандидата или политическую партию, за которую они отдадут свой голос в день голосования. Поэтому важно, чтобы избирательная кампания проходила строго в рамках законодательства.

Законом определен круг лиц и организаций, которым запрещено участвовать в деятельности, в подготовке и проведении выборов в органы государственной власти и МСУ, а также в другие органы народного (национального) управления либо выборных должностных лиц иностранным гражданам, лицам, не имеющим гражданства, иностранным юридическим лицам, международным общественным движений и международным организациям [166].

Избирательная ответственность по законодательству Кыргызской Республики является разновидностью конституционно-правовой ответственности, и она наступает в тех случаях, когда нарушаются требования избирательного законодательства.

В тех случаях, когда в качестве нарушителя избирательные права граждан выступила избирательная комиссия, что в дальнейшем было признано вышестоящей избирательной комиссией или судом и повлекло за собой признание недействительными результаты голосования на той или иной территории либо итогов выборов, то невыполнение допустившей нарушение избирательной комиссией решения, принятого судом либо вышестоящей избирательной комиссией, может привести к тому, что участковая избирательная комиссия, в соответствии с законом, может быть расформирована. Кроме того, Центральная избирательная комиссия согласно ч. 6 ст. 10 Конституционного закона о выборах в КР, имеет право прекратить действие аккредитации международного наблюдателя, если им был нарушен данный закон и законодательство КР, она также вправе по тем же основаниям отозвать аккредитацию СМИ.

Член избирательной комиссии, в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона об избирательных комиссиях, может быть досрочно отстранен от своих обязанностей и исключен из состава комиссии, если он постоянно не выполняет их. Следует также отметить, что избирательная ответственность кандидата независимо от того, включен ли он в список кандидатов, носит всегда персонализированный характер, в то время как ответственность политической партии, является коллективной.

Согласно Совместной рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии 2016 года по предотвращению и урегулированию злоупотреблений административным ресурсом в ходе избирательных процессов за выборами Президента Кыргызской Республики: «в законодательстве должен быть установлен четкий и предсказуемый запрет (на злоупотребление административным ресурсом). Должны быть предусмотрены и применяться санкции за «злоупотребление административным ресурсом» [124].

11 марта 2020 года в первом чтении на заседании Парламента был принят проект Закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере избирательного законодательства» (Кодекс о нарушениях, Кодекс о проступках, Уголовный кодекс, Административно-процессуальный кодекс). В справке-обосновании к данному законопроекту, говорится, что в законодательстве отсутствует реальный механизм привлечения к ответственности виновных лиц.

Предлагаемый проект закона направлен на установление ответственности за нарушения норм избирательного права в ходе выборов. Так по предложению инициаторов предлагается внести 2 новые статьи в Кодекс о нарушениях, 3 новые статьи в Кодекс о проступках, внести изменения в Уголовный кодекс Кыргызской Республики в статью устанавливающую ответственность за подкуп, также в статью 201 ч. 4 Административно-процессуального кодекса, изменив сроки подачи в суд в случае нарушения прав избирателя.

Однако, норма предлагаемой 42² статьи отражает абзац 5 пункта 3 статьи 15 Закона о выборах (с изменениями, внесенными в августе 2019 г.), которая уже предусматривает ответственность за представление заведомо недостоверных сведений об избирательном адресе избирателя.

Следует учесть, что статья 294 Кодекса о нарушениях уже содержит ответственность за предоставление недостоверной информации уполномоченному органу, и следовательно в предлагаемой статье 42² только конкретизируется уполномоченный орган, при этом ответственность за представление недостоверной информации устанавливает такое же наказание как и в статье 294 Кодекса о нарушениях – штраф 2-й категории. Следовательно инициатору следует исключить дублирование уже действующей статьи.

Кодекс о нарушениях

Предлагается ввести в Кодекс о нарушениях 2 новые статьи: статью 42¹ «Невыполнение решений и требований избирательной комиссии, принятых в пределах ее полномочий» и статью 42². «Предоставление избирателем заведомо недостоверных сведений».

В соответствии с предлагаемой статьей 42². устанавливается ответственность физических и юридических лиц в случае непредставления ими в избирательную комиссию в установленные законодательством сроки сведений или материалов, а также за невыполнение ими решений и требований комиссии в виде штрафа III категории что составляет 55 расчетных показателей.

За предоставление избирателем заведомо недостоверных сведений в избирательную комиссию о смене избирательного адреса в соответствии со статьей 42². Предлагается установить ответственность в виде штрафа II категории что составляет 30 расчётных показателей.

Кодекс о проступках

В Кодекс о проступках предлагается внести три новые статьи: статью 87¹ «Злоупотребление административным ресурсом», статью 87² «Представление кандидатом на выборную должность заведомо недостоверных сведений», статью 87³ «Принятие избирателем (участником референдума) денежных средств и материальных ценностей».

Статья 87¹ Злоупотребление административным ресурсом

В целях предотвращения злоупотребления административным ресурсом на выборах и его влияния, искажающего волеизъявление избирателей, проект закона предлагает ввести ответственность за злоупотребление административным ресурсом — влечет наказание в виде штрафа II категории.

То же деяние, совершенное руководителями государственных и муниципальных органов влечет наказание в виде штрафа III категории с отстранением от занимаемой должности и лишением права занимать определенные должности II категории.

Стоит согласиться с доводами инициатора и признать необходимость введения ответственности за данную статью, с учетом изменения вида штрафа III категории на штраф II категории, так как действительно в Кодексе о проступках предусмотрены только I и II категория штрафов.

Статья 87² «Представление кандидатом на выборную должность заведомо недостоверных сведений», предлагается установить ответственность в Кодексе КР о проступках за представление кандидатом в Президенты КР, в депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, местного кенеша, кандидатом на должность главы органа главы местного самоуправления заведомо недостоверных документов, а также сокрытие сведений о себе, препятствующих его регистрации и избиранию, и за сокрытие сведений о наличии гражданства иного государства.

Под понятие «заведомо недостоверных сведений» подпадает сокрытие кандидатами на выборные должности сведений о наличии гражданства иного

государства, неснятой или непогашенной судимости, или фальсификации иных документов, которые предоставляются для выдвижения и (или) регистрации кандидатов, списков кандидатов от политических партий.

Статья 87³ «Принятие избирателем (участником референдума) денежных средств и материальных ценностей», которое влечет наказание в виде штрафа I категории.

При этом предлагается сделать примечание к статье 87³, а именно: лицо, совершившее действие, предусмотренное настоящей статьей, освобождается от ответственности, если данное лицо добровольно сообщило о распространении денежных средств и материальных ценностей за реализацию избирательного права.

На данный законопроект Правительство направило свое заключение в соответствующий Комитет Жогорку Кенеша (постановление Правительства Кыргызской Республики от 27 января 2020 года №32, вх. №6-1627/20 от 29.01.2020 г.), в котором отмечает следующее: «Считаем необходимым отметить, что субъектом ответственности по предлагаемой статье являются избиратели, то есть физические лица. При этом предлагается установить наказание в виде штрафа I категории (от 200 до 300 расчетных показателей). Полагаем, что указанный размер штрафа является чрезмерным для физического лица, поскольку в большинстве случаев субъектом данного нарушения могут быть уязвимые слои населения (малообеспеченные граждане). Так, в соответствии с Кодексом Кыргызской Республики о проступках минимальным штрафом является штраф I категории. В этой связи предлагаем часть 3 статьи 2 законопроекта исключить, при этом статью 1 законопроекта дополнить частью 3 следующего содержания:

«Статья 42³. Принятие избирателем (участником референдума) денежных средств и/или материальных ценностей.

Принятие избирателем (участником референдума) для себя или для третьего лица денежных средств и/или материальных ценностей за

реализацию избирательного права в ходе подготовки и проведения выборов (референдумов) либо в день голосования – влечет наложение штрафа II категории».

Это означает, в первую очередь, что, статья 87³ Кодекса о правонарушениях предлагает исключить и перевести ее в Кодекс о нарушениях, дополнив статью 42 частью 3.

Во-вторых, с учетом защиты прав малообеспеченных граждан смягчить наказание и предусмотреть штраф II категории (штраф 2 категории: для физических лиц — 30 расчетных показателей- 3000 сом, для юридических лиц — 130 расчетных показателей 13000 сом).

Депутаты данного законопроекта согласились с изменениями Правительства, которое направлено на смягчение наказания за продажу своего голоса избирателя.

Уголовный кодекс

В целях борьбы с подкупом депутаты данного законопроекта также предлагает внести изменения в Уголовный кодекс Кыргызской Республики.

До января 2019 года в соответствии со старой редакцией УК КР за подкуп голосов избирателей помимо кандидатов и их представителей к ответственности могло быть также привлечено любое лицо, которое занималось подкупом голосов избирателей. Но после указанной выше даты стал действовать новый УК КР, в соответствии с которым, а именно со ст. 192 ответственность за подкуп голосов избирателей только для кандидатов и их представителей. На практике это означает что бороться с подкупом и привлекать к ответственности будет крайне проблематично, поскольку партии и кандидаты как правило лично не занимаются подкупом голосов избирателей, а используют для этого третьих лиц (домкомов, агитаторов и пр.), а указанные третьи лица не являются субъектами ответственности.

В связи с указанным обстоятельством инициатор предлагает внести изменения в статью 192 УК КР и установить ответственность для любого

лица, которое будет заниматься подкупом голосов избирателей, независимо от того является ли указанное лицо кандидатом или агитатором. При этом для лиц, не являющихся кандидатами и представителями кандидата, инициатор предлагает установить ответственность в виде штрафа IV категории что составляет от 1800 до 2200 расчетных показателей для лиц.

В отношении кандидатов и их представителей, занимающихся подкупом голосов избирателей, инициатор предлагает установить более строгое наказание в виде штрафа V категории, что составляет от 2200 до 2600 расчетных показателей или лишением свободы I категории до двух лет шести месяцев.

Также следует напомнить, что с 1 января 2019 года вступил в силу новый УПК КР, в соответствии с которым дела о подкупе избирателей отнесены к категории дел частного-публичного обвинения.

Административно-процессуальный кодекс

В Кодексе инициаторами предлагается увеличить сроки подачи заявления в судебные органы о нарушении участников выборных процессов до 3 календарных дней, в ныне действующей редакции предусмотрено 2 дня.

Обоснованием является то, что в целях совершенствования порядка рассмотрения жалоб о нарушениях в ходе выборных процессов, порядка разрешения избирательных споров, повышения прозрачности деятельности избирательных комиссий и доверия граждан к избирательной системе, законопроектом предлагается следующее: установить конкретные сроки (гармонизация) подачи заявлений (жалоб) на нарушения избирательных прав субъектов выборного процесса, на решения, действия (бездействие) избирательных комиссий — трехдневный срок обжалования. (Административно-процессуальный Кодекс Кыргызской Республики. Статья 201. Обжалование решений и (или) действий (бездействия), нарушающих избирательные права участников избирательного процесса).

В преддверии прошедших парламентских выборов в октябре 2020 года, законодательная инициатива была необходима и требовала безотлагательного принятия в целях улучшения норм в избирательном законодательстве и достижения целей избирательной реформы.

Выводы:

1. Справедливое и незамедлительное разрешение споров, разногласий, возникающих в ходе избирательного процесса, выборов, является одной из важнейших задач и проблем любого демократической страны, и Казахстан с Кыргызстан, как и все остальные постсоветские республики не являются исключениями. За время, исчисляемого с момента обретения суверенитета и начала процесса формирования демократической системы и институтов, в Казахстане избирательными комиссиями наряду с органами судебной власти был обретен значительный по объему и качеству опыт, в том числе связанный с разрешением споров и конфликтных ситуаций, которые возникали как при организации, так и в процессе проведения выборов, причем на всех уровнях.

2. С момента принятия первой Конституции Республики Казахстан в 1993 году выборы на конституционном уровне были признаны единственным законным средством образования органов представительной власти, однако это не стало гарантией бесконфликтности выборов и не препятствовало столкновению интересов между участниками избирательных правоотношений, различным спорам между ними, что обусловлено самой природой выборов, в которых неизбежно участвуют стороны, придерживающиеся в той или иной мере различных взглядов на политику, жизнедеятельность общества и т.д. и состязающиеся между собой за выборные должности.

3. При рассмотрении незаконных действий, которые могут быть совершены во время избирательного процесса, следует различать два основных блока: специальные правонарушения, связанные с выборами,

которые наносят ущерб основным элементам самого избирательного процесса; правонарушения, которые параллельно препятствуют или угрожают вмешательством в избирательный процесс, нарушая общественный порядок на избирательном участке. Все противоправные действия, посягающие на правоотношения, непосредственно связанные с избирательным процессом, рассматриваются как особые правонарушения в избирательной сфере, совершенные во время формирования избирательных участков, подсчета голосов и их оглашения и т.д.

4. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях предусматривает широкий круг статей, устанавливающих ответственность за нарушения в сфере избирательного законодательства, считаем также, что многие из них малоизвестны широкому кругу избирателей. Законодательством помимо перечня запрещенных действий во время избирательной кампании и голосования предусмотрена также административная ответственность за их совершение. Помимо административной законом предусматривается также уголовная ответственность. Штрафные санкции предусмотрены в гл. 11 Кодекса об административных правонарушениях, содержащей 26 статей, в которых определены правонарушения, посягающие на избирательные права, за нарушение которых вводится ответственность в виде штрафов.

5. В тех случаях, когда в качестве нарушителя избирательных прав граждан выступила избирательная комиссия, что в дальнейшем было признано вышестоящей избирательной комиссией или судом и повлекло за собой признание недействительными результаты голосования на той или иной территории либо итогов выборов, то невыполнение допустившей нарушение избирательной комиссией решения, принятого судом либо вышестоящей избирательной комиссией, может привести к тому, что участковая избирательная комиссия подлежит закрытию. Кроме того, ЦИК имеет право прекратить действие аккредитации международного

наблюдателя, если им был нарушен данный закон и законодательство КР, она также вправе по тем же основаниям отозвать аккредитацию СМИ.

3.2. Понятие и виды обжалования избирательного законодательства

Рассматриваемый в суде предмет избирательного спора определяется и конкретизируется инициатором апелляции, поданной в суд. В ней, если она подана, указывается факт нарушения права голоса, который послужил причиной обращения субъекта в судебные органы.

Одной из важных специфических черт избирательных конфликтов является то, что они, будучи напрямую связанными с политической сферой, неизбежно подвержены политизации. Помимо прямой связи существуют и другие причины их политизации. Применительно к конкретной ситуации, сложившейся в Казахстане, следует указать следующие причины. Во-первых, необходимость воплощения в жизнь конституционного положения о том, что «единственным источником власти в Республике Казахстан является народ» (п. 3 ст. 1 Конституции РК), что, к слову сказать, подчеркивает важность справедливого разрешения конфликтной ситуации. Во-вторых, необходимость обеспечения строгой и последовательной защиты права голоса, которое, безусловно, является важнейшим элементом политических прав и свобод граждан. В-третьих, необходимость создания развитого гражданского общества, которое на практике невозможно сформировать без и вне избирательных процессов, выборов, которые на деле являются особым инструментом формирования власти через и с помощью гражданского общества.

На практике довольно часто имеют место случаи, когда реализация права голоса невозможна либо теряет всякий смысл в связи с тем, что иссекают сроки, установленные законом, и восстановить нарушенное право уже не представляется возможным. В данной связи следует сказать, что в

Конституционном законе Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года №2464 «О выборах в Республике Казахстан» законодателем предусмотрена целая глава 9 («Гарантии свободы выборов»), в которой в соответствии с ее названием предусмотрены все необходимые процедуры, выполнение которых должно обеспечить правовую защиту избирательного права граждан, а кроме того, ответственность за нарушения избирательного законодательства. Кандидаты и их доверенные лица, участвующие в выборах довольно часто с умыслом совершают противозаконные деяния, в той или иной мере выгодные для них, и не в последнюю очередь в политическом отношении. И такая практика формирует благоприятную почву для споров и конфликтов, которые неизменно сопровождают избирательную кампанию. В такого рода конфликтах и спорах почти что всегда, как это показывает практика, находится субъект, настаивающий на том, что его право голоса было нарушено и использует предусмотренные законом защитные механизмы. Так, 10 июня 2019 года миссия наблюдателей ОБСЕ вместе с Парламентской Ассамблеей ОБСЕ, в составе которой находилось Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), в г. Нур-Султане опубликовала заявление о результатах президентских выборов, состоявшихся в Казахстане 9 июня 2019 года. Его победителем власти страны объявили действующего Президента и кандидата от правящей партии Касым-Жомарта Токаева. Голосование было подорвано «явными нарушениями основных свобод», заявили в миссии ОБСЕ. Наблюдатели подчеркнули, что беспокойство было вызвано ограничением прав граждан на мирные собрания до и вовремя кампании, когда протестующие были оштрафованы и арестованы, что «противоречит обязательству Казахстана утверждать принципы демократии, принятые более двух десятилетий назад» [167].

В этом отношении представляет интерес российский опыт, о котором В.Б. Израэлян, имея в виду избирательные кампании, которые имели место в РФ в 2003 и 2004 годах, писал следующее: «...суды в прямом смысле слова

были завалены обращениями граждан-избирателей о нарушении их избирательных прав. Обращения кандидатов на выборные должности с заявлениями об отмене регистрации других зарегистрированных кандидатов, их явных соперников, переросли в «грязную» предвыборную борьбу в зале суда» [168, с. 3].

Н.И. Голубкова, выявила наиболее распространенные причины и обстоятельства возникновения избирательных споров на основе анализа российской практики: «1) несовершенное правовое регулирование избирательных правоотношений, наличие коллизий и пробелов в российском избирательном законодательстве; 2) частая смена законодательных актов, регулирующих те или иные избирательные правоотношения; 3) низкий уровень политической культуры и правосознания большинства участников избирательного процесса; 4) высокая степень недоверия и скептицизма в обществе к результатам выборов и референдумов; 5) отсутствие необходимых юридических знаний, а также опыта и компетенции у большинства участников избирательного процесса, а также достаточной практики применения избирательного законодательства членами избирательных комиссий, избирателями и кандидатами, другими участниками избирательного процесса; 6) преобладание, а зачастую и тотальное господство в методах борьбы за голоса избирателей «грязных» избирательных технологий, заведомо предполагающих неправильные и незаконные методы и средства избирательной агитации, направленные на удовлетворение корыстных интересов отдельных участников избирательного процесса; 7) неоправданная самоуверенность и склонность к бюрократизму и волоките членов избирательных комиссий, принятие заведомо незаконных решений в угоду собственным интересам или в пользу кандидатов, которые им импонируют» [169, с. 18–21].

Нужно отметить, эти причины и обстоятельства практически в полной мере характерны для Казахстана и Кыргызстана и в той или иной степени для всех постсоветских республик

Для нас важен вывод, которым Н.И. Голубкова завершает перечень: «Эти и другие факторы, объясняют опасность предвыборных споров, поскольку они могут продолжаться не в рамках правовой процессуальной базы, а перерасти в неправовые формы конфронтации, которые могут иметь самые непредсказуемые и нежелательные последствия для политической системы» [169, с. 18–21].

Для разрешения споров, имеющих отношение к выборам, по причине их специфической правовой природы необходимо применение специальных процессуальных процедур, такие споры вытекают не только из публично-правовых отношений, но также из специальных норм, защищающих активные и пассивные политические права граждан.

В данной связи следует сказать, что в РФ своевременно был разработан и принят Кодекс административного судопроизводства, в котором одной из главных задач является защита прав, свобод и законных интересов граждан при нарушении или конфликте прав и законных интересов организации в сфере административных и иных публично-правовых отношений. Суть в том, что с принятием КАС РФ в законодательном порядке была закреплена тенденция развития судопроизводства в области публичных правоотношений и выделения процессуального права в самостоятельную подотрасль.

Следует отметить, что по такому же пути идет казахский законодатель, которым принят Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года №350-VI «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан» и который вводится в действие с 1 июля 2021 года (ст. 175. «Порядок введения в действие настоящего Кодекса»).

В Кыргызской Республике действует Административно-процессуальный кодекс Республики Кыргызстан от 25 января 2017 года №13, в соответствии с

которым все заинтересованные стороны избирательного процесса могут подать жалобы на избирательный процесс в избирательную комиссию либо суд в продолжение 10 дней после предполагаемого нарушения. В случае, если жалоба подается одновременно в оба органа, избирательной комиссии предписывается прекратить все процедуры до того момента, как вступит в силу решение суда, при этом ей предоставляется 5 дней на рассмотрение жалобы и 3 дня на рассмотрение апелляции на решение нижестоящей комиссии. Те же жалобы, которые были поданы до начала выборов либо в течение 5 дней после выборов, должны быть рассмотрены безотлагательно [170].

На сегодняшний день ЦИК получила и рассмотрела 72 заявления и 8 жалоб. В общей сложности во время регистрации кандидатов было принято 35 заявлений и 45 с начала кампании, большинство из которых касаются организации выборов (28), заявления о самовыдвижении (23) и запроса о толковании закона (20). В ответ на это заявление ЦИК разъяснила свои правовые положения. Из 8 жалоб 6 касаются регистрации кандидатов, организации выборов и проведения избирательных кампаний, а 2 жалобы на регистрацию кандидатов были приостановлены и ожидают решения Суда

Необходимо отметить, что в Кыргызской Республике для учета поступающих жалоб и нарушений в ходе проведения выборов, предусмотрен Реестр жалоб и правонарушений [171].

Так все рассмотренные территориальной избирательной комиссией заявления (жалобы) должны быть отражены в Реестре о фактах нарушения прав избирателей (в бумажном экземпляре, а также на официальном сайте Центральной избирательной комиссии), при этом, бумажный экземпляр Реестра передается в Центральную избирательную комиссию на ежедневной основе. Принятое Центральной избирательной комиссией решение должно быть безотлагательно размещено на официальном сайте ЦИК [172].

Жалобы и апелляции на решения, действия или бездействие ЦИК подаются в Верховный суд. Жалобы и апелляции, касающиеся регистрации или снятия с учета кандидатов, должны быть поданы в Верховный суд в течение десяти дней после принятия решения ЦИК, и окончательное решение должно быть принято в течение десяти дней. В Верховный суд были поданы три апелляции на регистрацию кандидатов.

Заявления о предполагаемых нарушениях, связанных с избирательным процессом, могут быть поданы в ЦИК, ТИК, УИК, в Генеральную прокуратуру или в суд, не редко участники обращаются в Совет безопасности РК.

По состоянию на 18 мая Генеральная прокуратура РК возбудила три судебных дела, связанных с избирательным процессом. Два из них касались нарушений в опросах общественного мнения. Иск против новостного портала Nur.kz оно было рассмотрено 13 мая в специализированном межрайонном суде г. Алматы, в результате чего было принято решение о наложении административного штрафа, еще одно находится на рассмотрении в суде. Иск об уничтожении агитационных материалов, инициированный прокуратурой г. Нур-Султана, закончился наложением административного штрафа.

По запросу Избирательной комиссии правоохранительные органы проводят расследование предполагаемых нарушений избирательного процесса в течение 3 дней или безотлагательно, если они имели место в течение 5 дней, которые предшествовали дню выборов либо в день выборов.

В день президентских выборов в 2019 году Генеральной прокуратурой РК зафиксировано 19 нарушений избирательного законодательства. По словам заместителя Генерального прокурора Б. Дембаева, нарушения произошли в городах Нур-Султан и Алматы, в Алматинской, Атырауской, Кызылординской, Мангистауской областях и Туркестане. В интернет сети после закрытия участков появились сообщения о переписывании протоколов

избирательных комиссий с фальсификацией результатов голосования. Сообщения о переписанных протоколах власти пока не комментируют.

«Это незаконная агитация, раздача гражданам на руки нескольких бюллетеней, вброс двух - трех бюллетеней в урну и голосование на двух участках. По этим фактам прокуроры возбудили 18 административных дел. 12 дел возбуждены по фактам «вброса нескольких бюллетеней», шесть - по фактам «голосования два и более раз или за другого избирателя», сообщил Б. Дембаев [173].

Миссией наблюдателей от СНГ был проведен мониторинг выборов депутатов Меджлиса Парламента Казахстана, по итогам которого ею было сделано заявление, что в Центральную избирательную комиссию было подано в общей сложности 30 жалоб и обращений, из которых 4 жалобы и 11 обращений были связаны с необходимостью разъяснения некоторых норм избирательного законодательства, а 15 обращений – с процедурой стороной выборов и выдвижением кандидатов в депутаты Меджлиса и информацией о включенных в партийные списки. Все жалобы и апелляции были рассмотрены в сроки, установленные Конституцией, и заявителю были своевременно даны ответы [174].

В Верховный суд Республики Казахстан поступило 1 заявление об обжаловании действий ЦИК. В принятии заявления было отказано, поскольку был пропущен крайний срок подачи апелляции.

В Генеральную прокуратуру Республики Казахстан поступило 3 обращения, по которым было рассмотрено выдача соответствующего акта реагирования Прокуратуры.

Поданным министерства внутренних дел РК, нарушений, связанных с избирательной кампанией, зафиксировано не было.

Миссия заявляет, что жалобы и обращения участников избирательного процесса были рассмотрены своевременно в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Многие собеседники МНВ (далее - миссия наблюдения за выборами) БДИПЧ обеспокоены тем, что критерии для получения права баллотироваться на президентских выборах включают слишком много ограничений и могут подавлять конкуренцию. Потенциальные кандидаты отвечают строгим критериям отбора, включая высшее образование, не менее 15 лет опыта работы в стране официального проживания, государственной службы или выборных государственных должностях в последние 5 лет. К дополнительным требованиям относятся знание казахского языка и сбор подписей в поддержку кандидата [175].

Миссия ОБСЕ/БДИПЧ рекомендовала рассматривать все избирательные споры как жалобы. В их отчете о результатах последних трех президентских выборов в 2005, 2011 и 2015 годах, указывалось, что для проведения «по-настоящему демократических» выборов в РК необходимы реформы [176].

На вопрос, какие последствия несоблюдение рекомендаций международной организации будет иметь для Казахстана, Андруш ответил, что миссия БДИПЧ состоит в том, чтобы «давать рекомендации по улучшению процесса». По ее словам, «степень его реализации зависит от «политической воли» страны.

Введение четких правил, согласно которым все споры должны рассматриваться как жалобы, может привести к массовым жалобам во время избирательной кампании и может негативно повлиять на избирательный процесс из-за ограниченных людских и организационных ресурсов.

Учитывая, что каждый избирательный процесс по-своему уникален, процедурные аспекты рассмотрения заявлений и жалоб также могут иметь свои особенности. Однако на сегодняшний день процедура подачи жалобы регулируется избирательным законодательством Республики Казахстан.

Согласно итоговому отчету МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, связанному с досрочными президентскими выборами, состоявшимися 26 апреля 2015 года, до непосредственного проведения выборов в суд поступило в общей

сложности 6 жалоб, в 3 из которых речь шла о регистрации кандидатов, а в одной обжаловался Президентский указ о назначении досрочных выборов, и еще в одном оспаривалось формирование Избирательной комиссии, одна жалоба была подана гражданином, который ошибочно полагал, что его имя было исключено из списка избирателей. Все жалобы были отклонены как необоснованные. Никаких жалоб в суд ни в день выборов, ни после них подано не было. В ЦИК не поступало никаких жалоб в течение всего избирательного процесса.

Центральной избирательной комиссией было получено в общей сложности 35 официальных писем, в которых затрагивались вопросы, связанные с голосованием и подведением его итогов, с подсчетом голосов. В отчете миссии указывалось также, что во все суды республики поступило 11 жалоб, а в прокуратуру – 21 заявление о нарушениях избирательных правил. В результате рассмотрения поданных жалоб и заявлений были установлены их действительные основы жалоб, и только в одном случае было принято решение в пользу истца только в 1 случае. Такого рода данные довольно расплывчаты и не дают реального представления об эффективности разрешения конфликтов.

Кроме того, довольно серьезный риск заключается в том, что большое количество жалоб при ограниченном сроке процедуры может повлиять на объективность и качество рассмотрения жалобы, в связи с чем чрезвычайно важно предусмотреть четкие стандарты на законодательном уровне для споров, которые могут подпадать под категорию жалоб. Так, согласно брошюре Федеральной избирательной комиссии США «Подайте жалобу», «Жалоба должна соответствовать определенным требованиям: указаны имя и адрес лица (заявителя), подавшего жалобу, подписано, приведено к присяге и нотариально заверено» [177].

Кроме того, для того, чтобы жалоба считалась полной и точной, необходимо:

– конкретно изложите факты, указывающие на конкретные нарушения, подпадающие под юрисдикцию Комиссии (никаких ссылок на законы или правила не требуется);

– идентифицировать каждого человека, группу или партию, которые предположительно совершают правонарушения;

– если есть документ, подтверждающий претензию, пожалуйста, приложите этот документ;

– проводить различие между заявлениями, основанными на личных данных заявителя, и информацией, основанной на убеждениях. Заявления, которые не основаны на личных знаниях, должны определять источник информации».

Чтобы понять правовую природу избирательных споров в Казахстане, следует отметить, что очень полезно классифицировать их по различным критериям, что позволяет системно подойти к вопросу о возможности рассмотрения каждого избирательного спора в качестве жалобы [178].

Процедура подачи жалобы

В целом, рекомендации не носят адресного характера, и не предусмотрено никаких четких мер или поручений, которые фактически улучшают процедуру подачи жалоб. Они обобщены по своей природе.

Согласно п. 95 Свода рекомендуемых норм для выборов, процедура обжалования должна быть как можно короче по содержанию, при этом она не должна тормозить избирательный процесс, а решение по апелляции не должно приниматься после выборов, а должно приниматься до выборов, поскольку это не может быть основанием для переноса даты выборов. Крайнее время подачи апелляции должно быть весьма непродолжительным, поскольку орган, на который возложено рассмотрение заявлений на апелляцию, должен, учитывая специфику проведения выборов, принять решение максимально быстро, в то время как крайний срок подачи заявления должен быть достаточно долгим, чтобы хватило времени не только на подачу

заявления, но и на принятие обоснованного решения. Так, от 3 до 5 дней для первой инстанции, как представляется, вполне разумными для принятия решения.

По всей видимости, положение ст. 95 подразумевает, разумный срок подачи апелляции в соответствующие органы и его рассмотрения, в соответствии с п. 96 процедура должна быть понятной, и субъекты избирательного процесса должны иметь право для подачи апелляции.

Что касается процедурных требований к рассмотрению жалоб, то избирательное законодательство Казахстана соответствует международным стандартам. Так, судебным органам и органам прокуратуры, согласно ст. 49 Конституции РК от 28 сентября 1995 года №2464, вменяется в обязанность принимать заявления и рассмотреть их в продолжении 5 дней, при этом если жалобы поступили менее чем за 5 дней или в день голосования, они должны быть рассмотрены безотлагательно. Заявления граждан и организаций о нарушениях избирательного законодательства должны быть рассмотрены избирательной комиссией в течение 5 дней, исчисляемых со дня подачи заявления. Жалобы на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии и ее членов уполномочена рассматривать вышестоящая комиссия в течение 3 дней.

Вопросы двойной юрисдикции и процедуры коллективного разрешения споров

На данный момент проблема двойной юрисдикции при разрешении избирательных споров заключается в том, что жалобы и апелляции по поводу избирательного процесса могут подаваться как в избирательную комиссию, так и в суд.

Тот факт, что двойная юрисдикция может быть препятствием для эффективного разрешения споров, также отмечается в зарубежных странах. Как указывается в п. 97 вышеуказанного Свода, риск того, что «некоторые органы, рассматривающие апелляционные заявления, последовательно

отказываются рассматривать дело по существу возрастает, когда есть законодательная возможность обжалования в суде, либо в избирательной комиссии, или когда полномочия различных судов, таких как суд общей юрисдикции или Конституционный суд, четко не разграничены. И согласно п. 100, процедура обжалования «должна носить судебный характер в том смысле, что необходимо заверить подателя апелляции в том, что процедура будет заслушана обеими сторонами».

Анализ зарубежного законодательства [165] показывает возможность формирования следующей модели при разрешении избирательных споров:

1) Судебное разбирательство.

Например, в таких странах как Бразилия и Перу были созданы специальные суды и судебные органы по рассмотрению жалоб.

2) Административные процедуры.

Например, в Соединенных Штатах Америки ошибки при подсчете голосов рассматриваются в административном порядке, а заявления о нарушениях закона, проверки списков избирателей в судебном.

3) Сочетание судебных и внесудебных процедур.

в Великобритании первоначально проводятся переговоры, и если они проваливаются, материалы по избирательному спору направляются в судебные органы.

Обжалование решения Избирательной комиссии в день голосования.

Согласно ст. 26 Конституции РК «О выборах в Республике Казахстан», - «список избирателей избирательных участков, которые были образованы по месту жительства граждан, должен быть предоставлен избирателям, чтобы они могли ознакомиться с ним, как и соответствующая избирательная комиссия, за 15 дней до начала голосования. Однако в п. 1 ст. 26 («О выборах в Республике Казахстан»), Конституция РК предусмотрены особые случаи, когда срок ознакомления со списком избирателей отличается от вышеуказанного».

Избиратель имеет право подать апелляцию в избирательную комиссию, если в списке избирателей данные о нем отсутствуют либо не представлены в полном объеме. Апелляционное рассмотрение в соответствии с законом должно пройти в день поступления заявления, если заявление отклоняется, избирательная комиссия должна выдать лицу, копию решения, в котором должно быть представлено обоснование отказа. Данное решение может быть обжаловано в районном суде по месту, расположения избирательной комиссии. В том случае, если решение суда носит положительный характер для лица, подавшего заявление, то в соответствии с п. 4 ст. 26 Конституционного закона РК «О выборах в Республике Казахстан», то список избирателей (выборщиков) должен быть изменен избирательной комиссией безотлагательно.

Действующий закон не запрещает гражданам обжаловать решение избирательной комиссии (отказ в подаче заявления) в день голосования.

Таким образом, нормы ГПК и Конституционного закона РК «О выборах Республики Казахстан» могут быть применены в суде с целью обжаловать решения, принятые избирательной комиссией, специфика такого обжалования заключается в том, что оно безотлагательно, судебное решение выносится в день голосования, в целях защиты активных и пассивных избирательных прав граждан, промедление может ограничить участие лиц в избирательном процессе и в конечном итоге к отмене итогов голосования.

Выводы:

1. Одной из важных специфических черт избирательных конфликтов является то, что они, будучи напрямую связанными с политической сферой, неизбежно подвержены политизации. Помимо прямой связи существуют и другие причины их политизации. Применительно к конкретной ситуации, сложившейся в Казахстане, следует указать следующие причины. Во-первых, необходимость воплощения в жизнь конституционного положения о том, что «единственным источником власти в Республике Казахстан является народ».

Во-вторых, конституционная защита избирательных прав граждан, которое является важнейшим элементом политических прав и свобод граждан, фундаментом выстраивания государственной власти. В-третьих, необходимость создания развитого гражданского общества, которое на практике невозможно сформировать без и вне избирательных процессов, выборов, которые на деле являются особым инструментом формирования власти через и с помощью гражданского общества.

2. На практике часто имеют место случаи, когда реализация права голоса невозможна либо теряет всякий смысл в связи с тем, что иссекают сроки, установленные законом, и восстановить нарушенное право уже не представляется возможным. Субъекты и лица, участвующие в избирательном процессе довольно часто с умыслом совершают противозаконные деяния, в той или иной мере выгодные для них, и не в последнюю очередь в политическом отношении. И такая практика формирует благоприятную почву для споров и конфликтов, которые неизменно сопровождают избирательную кампанию. В такого рода конфликтах и спорах почти что всегда, как это показывает практика, находится субъект, настаивающий на том, что его право голоса было нарушено и использует предусмотренные законом защитные механизмы.

3. Для разрешения споров, имеющих отношение к выборам, по причине их специфической правовой природы необходимо применение специальных процессуальных процедур, которые разнятся с обычными гражданскими. Так, судебная власть не в состоянии воспользоваться в полной мере всем арсеналом, имеющимся в распоряжении гражданского судопроизводства, так как соответствующие споры вытекают не только из публично-правовых от

4. Трудности в реализации права на обжалование решения избирательной комиссии в первую очередь связаны с применением закона, а не с его содержанием. В то же время, в соответствии с ч. 1 ст. 244 ГПК, суд вправе, если об этом попросит истец, ходатайствовать о неотлагательном

исполнении решения. В связи с этим трудности, связанные с осуществлением права на обжалование решения избирательной комиссии об отказе в подаче заявления в день голосования, в первую очередь связаны с применением закона и не имеют отношения к его содержанию.

ГЛАВА 4. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

4.1. Избирательное законодательство зарубежных стран: достижения и перспективы

Венецианская комиссия сотрудничает с Казахстаном более 25 лет. Казахстан имел статус наблюдателя с 1998 года, в 2012 году вошел в состав Комиссии в качестве полноправного члена.

Европейская комиссия за демократию через право, используя соответствующие нормы права, уполномочена заниматься всем комплексом вопросов, присущих конституционному праву, а также изучением законов о конституционных судах, о национальных меньшинствах, о выборах и иными законодательными актами, имеющими отношение к функционированию демократических институтов государств-участников Соглашения. Следует сказать, что данная комиссия более известна под другим названием, а именно как Венецианская комиссия (далее – Комиссия), поскольку ее заседания на постоянной основе проводились и проводятся в Венеции. Она представляет собой консультативный орган Совета Европы, дающий разъяснения по конституционным вопросам, была создана в 1990 году 18 государствами, входящими в Совет Европы. Помимо прочего она оказывает помощь органам, на которые возложена организация выборов, и таким образом избирательному процессу придается демократический характер, а вернее,

оказывается посильное содействие в этом направлении. Ею предоставляются юридические консультации, она помогает государствам, обращающимся за ее помощью, привести их правовые и институциональные системы и структуры в соответствие либо приблизить их к европейским образцам и стандартам, использовать международный опыт в сфере демократии, прав человека и верховенства права.

Комиссия занимается также распространением общечеловеческого конституционного наследия, опыта, его упрочнением, она оказывает то, что принято называть «экстренной конституционной помощью», странам с переходным политико-правовым режимом и экономикой.

К настоящему времени в Комиссию входит 60 государств, 46 из которых – это государства-члены Совета Европы, 14 – прочие страны, в том числе Бразилия, Казахстан, Республика Корея, Кыргызстан, США и др. В нее также входят 5 государств-наблюдателей, среди которых Ватикан, Япония и др., 1 страна – Белоруссия – входит в статусе ассоциированного члена. Комиссия периодически проводит пленарные сессии, в которых участвует высший орган исполнительной власти Европейского союза в лице Европейской комиссии, а также Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ.

Деятельность Комиссии осуществляется на основе Устава, который в 2002 году был пересмотрен, в него были внесены некоторые важные изменения, в частности, по новым правилам, допускалось вхождение «заинтересованных государств, не являющихся членами Совета Европы». В итоге на конец 2018 года в состав Венецианской комиссии вошли 14 новых членов, которые соответствовали поправкам, внесенным в Устав, и к числу которых относятся Казахстан и Кыргызстан [179, с. 17-47].

Каждое государство-участник делегирует в состав Комиссии своих представителей, которыми в соответствии с правилами могут быть ученые-специалисты в сфере государственного и международного права,

конституционные и верховные судьи, участники национальных парламентов либо госслужащие. Пройдя отбор, они назначаются государствами-членами сроком на 4 года, при этом они должны осуществлять свою деятельность, хотя и в рамках Комиссии, но в качестве независимых экспертов. Во главе Комиссии находится председатель; в 2009 году им был избран представитель Италии Джанни Букиккио, который находится на данном посту и в настоящее время.

Следует отметить, что деятельность Комиссии образуется из трех основных сфер, первая из которых – демократические институты и основные права; вторая – конституционное правосудие и правосудие общей юрисдикции; и третья – выборы, референдумы и политические партии.

Избирательный процесс относится к одной из ключевых областей деятельности Венецианской комиссии. Помимо подготовки заключений и проведения исследований в сфере избирательного законодательства, конференций и учебных семинаров, Венецианская комиссия тесно сотрудничает с органами, ответственными за организацию выборов, в 61 стране-участнице комиссии, оказывает правовую помощь государствам путем принятия заключений, оценивающих соответствие правовых актов, принятых или предлагаемых к принятию на национальном уровне, международным стандартам.

Эти стандарты, которые в настоящее время для многих стран имеют обязательную силу, поддерживаются такими инструментами, как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, международное прецедентное право, правовая доктрина и сравнительный конституционный анализ [180].

Органы, ответственные за организацию выборов (далее – ООВ), занимаются проведением выборов и референдумов, поэтому они играют первостепенную роль в обеспечении нормального функционирования демократических институтов. Им предписано решать разнообразные задачи,

такие как организация выборов, рассмотрение жалоб, поощрение гендерного равенства, обеспечение участия меньшинств и продвижение новых идей в области реформирования избирательного процесса,

Европейские органы, ответственные за организацию выборов, впервые собрались вместе в 2002 году в Пальма-де-Майорке (Испания), где договорились о регулярных встречах. Венецианская комиссия стала одним из организаторов второй конференции, состоявшейся в Страсбурге в 2005 году. С тех пор Европейская конференция органов, ответственных за организацию выборов (Конференция ООВ), совместно организуемая Венецианской комиссией и местными ООВ, проводится в разных европейских странах на ежегодной основе. Последняя Конференция ООВ была проведена в Бухаресте в 2016 году Венецианской комиссией и Постоянным избирательным органом Румынии.

На этих конференциях собираются организаторы выборов и эксперты из 62 страны-участницы комиссии, а также представители государств, которые не являются ее членами. Главная задача Конференции ООВ – сбор информации и обмен знаниями и опытом в области международных стандартов, национального законодательства и передовой практики в проведении выборов в целом. Конференция ООВ является уникальным форумом для изучения проблем, возникающих при управлении избирательными процессами, обсуждения путей совершенствования таких процессов и укрепления связей между ООВ.

За все время деятельности Венецианской комиссии с 1990 года по сегодняшний день в общей сложности было сделано около 500 заключений по более, чем 50 государствам и осуществлено 80 исследований, при этом такая авторитетная организация, как Европейский суд по правам человека, принимая свои решения, с 2002 года ссылался на заключения, сделанные в свое время Венецианской комиссией, более чем в 50 делах [181].

Одним из важных результатов деятельности Венецианской комиссии стало создание Всемирной конференции по конституционному правосудию, которая представляет собой международную ассоциацию, образованную из органов конституционного контроля различных стран, и основной целью которой является установление тесного взаимодействия, контактов, связей на глобальном уровне между конституционными судами различных стран и равноценными, аналогичными институтами в области, связанной с утверждением верховенства Основных законов стран. На сегодняшний день во Всемирную конференцию входит 116 стран, включая Казахстан.

Венецианская комиссия, если со стороны органов конституционного контроля поступают соответствующие просьбы, может предоставить краткие заключения (*amicus curiae*), в которых содержится сравнительный анализ конституционного права других стран и международных документов по изучаемой проблеме, но никак не затрагивается вопрос о конституционности правового акта.

В 1998 году в Венецианской комиссии Казахстану был предоставлен статус наблюдателя, а 13 марта 2012 года Президент РК Н.А. Назарбаевым подписан Указ «О членстве Республики Казахстан в Европейской комиссии за демократию через право». За пять лет до подписания данного Указа, еще в 2007 году Венецианской комиссии Казахстан предложил составить заключение по ряду законодательных актов, а также предложил подготовить свое заключение по вопросу, связанному с законодательством об Омбудсмене. В дальнейшем, в 2009 году был направлен запрос Конституционного Совета РК с просьбой дать консультацию по вопросу, связанному с оценкой юридической силы актов Таможенного союза между Беларусью, Россией и Казахстаном. Двумя годами позже, в 2011 году Комиссия, воспользовавшись помощью БДИПЧ/ОБСЕ, подготовила заключение по Конституционному закону «О судебной системе и статусе судей в Республике Казахстан», а в 2016 году ею было предоставлены

мнение и выводы по проекту Кодекса судейской этики. Казахстан и Венецианская комиссия: за демократию через право [182, с. 5], в этом же году Верховный Суд обратился к Комиссии, и в конечном счете, с учетом предоставленного ею заключения, был принят проект Кодекса судейской этики.

В 2017 году Венецианская комиссия после того, как власти Казахстана обратились к ней с просьбой составить свое заключение к проекту Конституции РК, в которую был внесен ряд поправок, подготовила ряд выводов [183], в которых отмечалось, в частности, что с того момента, когда в 1995 году была принята первая Конституция суверенного Казахстана, благодаря ей в республике обеспечивалась стабильность, она стала основой для формирования современного государства. Однако в заключении отмечалось также, что в Казахстане не решен ряд серьезных вопросов, связанных с необходимостью установления баланса полномочий, обеспечения эффективной защиты прав человека и действительной независимости судебной ветви власти. Следует отметить, что конституционная реформа, проведенная в 2017 году, была подчинена логике предшествующих конституционных преобразований, которые были осуществлены в 1998 и 2007 годах, и помимо прочего была направлена на то, чтобы добиться реального баланса и оптимального соотношения между полномочиями, которыми располагают Президент, Правительство и Парламент. Одним из результатов проведенной реформы было то, что в компетенцию Конституционного Совета было включено рассмотрение проектов конституционных поправок, а также вопросов, которые предлагают вынести на референдум, что было, несомненно, важным шагом, мерой, направленной на дальнейшее усиление защиты Конституции РК, а с ней, естественно, всех конституционных прав и свобод. С принятием новой Конституции РК, благодаря внесенным в нее изменениям, был сокращен ряд президентских полномочий, в частности, было упразднено право издавать

такие указы, которые имеют силу законов. Тем не менее несколько критических важных замечаний были, по сути, проигнорировано. К примеру, предложение упразднить полномочие Президента РК определять, какие именно законы должны стоять в первую очередь на повестке дня Парламента. Были и другие замечания, которые, несмотря на то, что были оставлены без внимания, могут быть с пользой реализованы в последующих преобразованиях Конституции РК [184].

В 2018 году Комиссия по проекту Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан дало свое заключение, которое запросил у нее Министр юстиции. В конце 2018 года данной Комиссией после тщательно рассмотрения была одобрена Концепция законопроекта по вопросам трансформации деятельности Высшего Судебного Совета Республики Казахстан и системы отбора судей Казахстана.

В ряде стран вновь сформированная президентская власть претендовала на абсолютную, нередко бесконтрольную реализацию своих полномочий, зачастую нивелируя роль парламента и применяя для расширения своих прерогатив институты непосредственной демократии, общенародные референдумы. Венецианская комиссия с учетом подобного сценария подготовила серию заключений в отношении Украины, Беларуси, Молдовы, Азербайджана [185].

Такую же помощь, консультативного характера, Венецианская комиссия оказывала и Кыргызской Республики.

Так в письме от 25 декабря 2019 года заместитель председателя Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А. Касымалиева запросила Заключение Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) о проекте закона о поправках к отдельным законодательным актам в части санкций за нарушение избирательного законодательства (CDLREF(2020)016) [186]. В письме от 30 января 2020 БДИПЧ и Венецианская комиссия

подтвердили готовность представить совместное юридическое Заключение о проекте закона.

Данный проект закона включает в себя поправки в Уголовный Кодекс, Кодекс о нарушениях, Кодекс о проступках и Административно-процессуальный Кодекс в части нарушений избирательного законодательства. Этот проект закона является частью законодательных предложений, которые представлены в Стратегии усовершенствования избирательного законодательства Кыргызской Республики в 2018–2020 гг., которая была разработана специальной рабочей группой, возглавляемой Президентом КР, и в августе 2018 года принята Национальным советом по устойчивому развитию Кыргызской Республики. Делегация БДИПЧ и Венецианской комиссии отмечают активную роль Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов в разработке и реализации данной Стратегии.

Рассматриваемый Законопроект в частности к поправкам к Кодексу о нарушениях вводит две новые статьи в Кодекс о нарушениях. Так ст. 42-1 вводит санкции в отношении физических и юридических лиц, которые не предоставляют информацию или материалы избирательной комиссии в сроки, установленные законом, а также за «невыполнение решений и требований комиссии, принятых в пределах ее полномочий, необходимых для подготовки и проведения выборов». Ст. 42-2 вводит санкции для избирателей за предоставление заведомо недостоверных сведений избирательной комиссии о смене избирательного адреса.

В заключении Венецианская комиссия отмечает, что законодательство о выборах Кыргызской Республики (с изменениями, внесенными в августе 2019 г.), предусматривает ответственность за представление заведомо недостоверных сведений об избирательном адресе избирателя, однако остается неясным, что представляют собой такие «заведомо недостоверные сведения». Избирательный адрес – это инструмент, позволяющий

избирателям подать заявку на голосование по месту, отличному от зарегистрированного места жительства (ст. 15.3 Закона о выборах). Такие избиратели должны быть удалены из списков избирателей по месту жительства и затем введены в списки избирателей по запрошенному избирательному адресу. В том случае, если избиратель предоставит недостоверный (несуществующий) избирательный адрес, он/она, вероятно, не сможет проголосовать. Если избиратель предоставляет реальный адрес, но на самом деле не намеревается голосовать в запрашиваемом месте или имеет другой скрытый мотив для изменения места голосования, сомнительно, что такое поведение может преследоваться до тех пор, пока закон разрешает избирателям изменять свой адрес голосования с некоторыми ограничениями или без таковых. Подводя выводы, Комиссия отмечает, что проект ст. 42-2 направлен на предотвращение подозрительных «всплесков» изменений избирательных адресов, которые могут принести пользу определенным кандидатам, особенно на местных выборах. Далее указывает, что следует изучить другие способы, которые не приводят к риску наказания избирателей за осуществление их законных прав. БДИПЧ и Венецианская комиссия рекомендуют исключить проект статьи 42-2 Кодекса о нарушениях из законопроекта.

Рассматривая зарубежное избирательное законодательство, хотелось бы также в качестве примера привести работу Венецианской комиссии по избирательному законодательству Украины. В частности, Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ отмечают значительный прогресс Украины на пути совершенствования избирательного законодательства, что было отмечено в проекте совместного заключения Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ, который был рассмотрен и одобрен на заседании Европейской комиссии «За демократию через право», 14 -15 июня 2013 года.

В частности, положительно отмечается установление критериев для создания одномандатных избирательных округов, установление требования к

Центральной избирательной комиссии размещать на своем официальном веб-сайте список, в котором наряду с перечнем одномандатных избирательных округов, должны содержаться их номера, а также должны быть указаны адреса соответствующих окружных избирательных комиссий, границы в которых они действуют. Также положительно оценивается усиление и расширение полномочий окружных избирательных комиссий, связанных с контролем и руководством одномандатными избирательными округами, которые, тем не менее, должны осуществляться под наблюдением Центральной избирательной комиссии.

Позитивным образом оценены необходимость и стремление установить требование к избирательным комиссиям предоставлять представителям партий, кандидатам от одномандатных избирательных округов сведений о допущенных ошибках, неточностях и т.п., которые были выявлены в регистрационных документах. Позитивный отзыв получила также мера, направленная на установление ограничения временного изменения регистрации избирателя. Необходимость данной меры была вызвана тем, что соответствующие избиратели должны получать только тот бюллетень, который предоставляет им возможность участвовать в общенациональном голосовании в день выборов, что должно способствовать решению проблемы, связанной с фальсификациями.

Одобрение получило также установление требования к избирательным комиссиям полностью исключить практику обсуждения и принятия ими решений, что называется, «за закрытыми дверями», которая имела место и в свое время была отмечена, однако формально.

Были признаны положительными также введение требования предоставлять отчеты, касающиеся происхождения и использования средств избирательного фонда, до того, как будут проведены выборы, чтобы иметь возможность разместить их на сайте Центральной избирательной комиссии, а кроме того, требование включить положения, которые по возможности

исключали бы предвзятое либо «заказное» освещение выборов СМИ и привилегии, которые по разным соображениям предоставляются властью одним кандидатам в ущерб другим кандидатам.

Проект Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по совершенствованию законодательства по вопросам проведения выборов» был разработан Министерством юстиции Украины с целью учета выводов и рекомендаций миссий официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций, в частности Миссии по наблюдению за выборами народных депутатов Украины 28 октября 2012 года ОБСЕ/БДИПЧ.

В ходе заседания был рассмотрен и одобрен проект совместного заключения Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ к законопроектам о внесении изменений в Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины», «О Центральной избирательной комиссии» и «О повторных выборах народных депутатов Украины в Верховную Раду Украины VII созыва в некоторых одномандатных избирательных округах в связи с невозможностью достоверного установления итогов голосования и результатов выборов народных депутатов Украины 28 октября 2012 г.», а также проект заключения Венецианской комиссии в Закон Украины «О всеукраинском референдуме».

Необходимо отметить, что выполнение рекомендаций и, соответственно, преодоление недостатков в проведении выборов, зафиксированных Миссией ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами народных депутатов Украины 28 октября 2012 г., является одним из требований Европейской Стороны к подписанию Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС.

Как показывает исторический опыт многих стран, особенно в XX веке, антидемократические режимы не отказываются от проведения выборов в целом, даже если последние становятся простой формальностью, своего рода ритуалом с заранее известными результатами. В отсутствие демократии, но с

намерением сохранить видимость выборов, на избирательные органы оказывается определенное давление, с тем, чтобы они предоставили необходимые результаты голосования лидерам государства. Однако попытки имитировать выборы демонстрируют, что важность избирательного института признается всеми государствами, даже теми, в которых выборы руководителей государств в принципе не требуются. Таким образом, Институт выборов находится на довольно высоком уровне в ценностной иерархии политической культуры в современном мире [187, с. 5].

В контексте реализации иностранными гражданами своего права участвовать «в выборах представительных органов и должностных лиц, в процессе голосования и в определении его окончательных результатов институт выборов оказал решающее влияние на формирование и развитие многочисленных политических партий и формирование многопартийных систем» [188, с. 3].

Например, рассматривая российское избирательное законодательство, следует отметить, что «во многих работах по избирательному праву рассматривается проблема закрепления избирательных норм в самой Конституции и критикуется действующий Основной закон за отсутствие специального раздела, посвященного избирательной системе» [189, с. 131].

Как отмечает С.Д. Борисович: «Некоторые нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» наряду с рядом нормативных правовых актов избирательного характера написаны языком, малопонятным неспециалистам в данной области, что касается избирательного права, то в этих актах содержится множество отсылочных норм, и для установления содержания регулирования права необходимо обратиться к различным частям этого закона, которые содержатся в разных его главах» [190, с. 164].

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

предписывается неперенное участие в Центральной избирательной комиссии РФ лиц, представляющих фракции и иные депутатские объединения в Государственной Думе. Кроме того, положениями п. 7 ст. 23, п. 8 ст. 24, п. 7 ст. 25, п. 7 ст. 26 и п. 5 ст. 27 данного закона гарантируется участие не менее половины от общего количества членов иных избирательных комиссий с правом решающего голоса представителей политических партий, успешно участвовавших в выборах в представительные органы.

Сегодня, социальный контроль за выборами активно обеспечивается путем участия в избирательных комиссиях представителей общественных организаций (НПО, НКО), доверенных лиц от партий и кандидатов или наблюдением представителей международных организаций.

Однако стремление законодателя урегулировать все стороны избирательного процесса, приводит к негативным последствиям и правовым «лазейкам» в использовании «черных» технологий и административного ресурса.

Например, в рамках борьбы с экстремизмом российский законодатель, - «запретил участие в выборах в качестве кандидатов лицам, привлеченным к административной ответственности за правонарушения, связанные с публичной демонстрацией нацистской символики (подп. «б», п. 3.2., ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ст. 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [191].

Все вышесказанное подводит к заключению, - «российское федеральное избирательное законодательство нуждается в радикальном изменении, что может быть сделано путем принятия Избирательного кодекса Российской Федерации. Разработка этого закона является одной из основных задач, решаемой в рамках оптимизации федерального законодательства. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

участие в референдуме граждан Российской Федерации» уже рассматривается некоторыми учеными как фактически кодифицированный акт, аналогичный ранее принятым Основам законодательства» [192, с. 131–138].

В заключение данного раздела диссертационного исследования следует сказать о том, что осенью 2013 года в Кыргызстане была сформирована делегация, в состав которой были включены наряду с депутатами Жогорку Кенеша участники рабочей группы, занимающейся оптимизацией избирательной системы. Затем она была отправлена в Японию, где в рамках программы «Парламентаризм и избирательная система выборы в Японии», организованной Японским агентством международного сотрудничества (ЈКА) и посольством КР в Японии, занималась изучением соответствующего японского опыта.

Подводя итоги, констатируем, что избирательное законодательство Кыргызской Республики нуждается в существенном обновлении и что эта задача может быть решена путем объединения усилий законодателей, правоохранителей и юристов.

Выводы:

1. Венецианская комиссия, специализируясь на решении конституционных вопросов, стремится к унификации демократических ценностей и построению демократических институтов своих государств-членов и других государств, которые обращаются к ней за содействием в построении правового государства. Она, используя в качестве инструмента подготавливаемые ею доклады и заключения, проводимые ею исследования, а также основополагающие принципы, вырабатывает и совершенствует универсальные стандарты на основе всеобщего конституционного опыта и наследия, опираясь при этом на множество соответствующих международных соглашений, конвенций и договоров, предназначение которых состоит в обеспечении защиты основных прав и свобод человека и

общечеловеческих ценностей. Международный авторитет и высокая репутация Венецианской комиссии обеспечиваются главным образом ее высоким уровнем профессионализма и нейтральным статусом. Ее деятельность не продиктована чьими-либо политическими интересами и пристрастиями, она направлена на оказание юридической помощи тем странам, которые обращаются за ней и принимают из предлагаемых им решений, как правило, те, которые в наибольшей мере соответствуют их правовой культуре, традициям и потребностям. Данный подход в свое время был воспринят властями Казахстана, которые, воспользовавшись помощью и рекомендациями Венецианской комиссии, усовершенствовали ряд различных проектов и реализовали их, что привело к некоторому улучшению правовой базы и среды Казахстана.

2. Венецианская комиссия, членом которой является Республика Казахстан, оказала достаточно серьезную юридическую помощь в разработке ряда законопроектов Казахстана, связанных с внесением конституционных изменений, с совершенствованием судебной системы и административных процедур и с созданием института омбудсмана, а также с решением ряда вопросов, которые играют значительную роль в защите прав и свобод человека и в формировании общества и государства, которые в наибольшей мере соответствуют нормам и принципам, прописанным в Конституции РК.

3. Властями Республики Казахстан своевременно была признана необходимость оптимизации законодательства об административном судопроизводстве и созданию системы административного правосудия как отдельной отрасли правосудия, что, по мнению властей, должно было способствовать росту доверия граждан к государственной власти, особенно при решении вопросов, имеющих большое значение для общества. Признание такой необходимости и действия в данном направлении исходят из понимания того, что только при условии эффективного и должного функционирования системы административного права может быть

обеспечена надлежащая деятельность государственных органов и сокращено дискреционное принятие решений, направленных на защиту общественных интересов.

4. Предлагается, в целях законодательного закрепления избирательных норм в рамках Конституций стран СНГ закрепить и восстановить международно-правовые нормы избирательной системы, а именно принципы: свободных, честных выборов, ответственности выборных органов и должностных лиц перед обществом и государством; дополнить статью о мажоритарной и пропорциональной системах выборов депутатов; периодичности выборов во все органы и должностных лиц, избранных народом, а также принципы конкуренции и чередования выборов; право каждого кандидата на равную финансовую поддержку со стороны государства; определить избирательные комиссии как основные субъекты, обеспечивающие законность волеизъявления избирателей.

4.2. Основные направления совершенствования современного избирательного законодательства Республики Казахстан

1991 год – знаковый год в истории Казахстана, потому что именно с этого года начинается история независимого, суверенного казахстанского государства – Республики Казахстан. После распада СССР законодательство Казахстана, в том числе электоральное, подверглось глубинным изменениям. На смену советскому праву и социалистической государственности пришло казахстанское право и государство, основанное на рыночной экономике и демократической форме правления. Советская избирательная система, предлагавшая избирать своим гражданам на одну выборную государственную должность одну кандидатуру, как недемократическая система стала достоянием истории. Сегодня сутью казахстанской избирательной системы стало реальное избрание наиболее достойного

кандидата на выборную государственную должность из числа целого ряда кандидатур.

Основные аспекты статуса Верховного Совета (парламента), Президента, местных представительных органов, всей электоральной системы Казахстана получили свое урегулирование в статьях 63, 76, 109–118 Конституции от 28 января 1993 года. Эта Конституция и принятый на ее основе Кодекс о выборах от 17 марта 1993 года носили переходный от советского строя к новому демократическому государству характер.

Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года, заменив Конституцию 1993 года, заложила основы президентской республики, что привело к существенному реформированию электоральной системы республики. С той поры по настоящее время вот уже более 20 лет каждые 3 года путем косвенных выборов обновляется Сенат, каждые пять лет электорат страны избирает Мажилис, маслихаты (местные представительные органы областного, городского, районного уровней). С 1991 года Президента Республики Казахстан как главу государства, гаранта Конституции народ Казахстана периодически избирает путем общенациональных выборов. В истории Казахстана имели место пять президентских избирательных кампаний, две выборные кампании в Верховный совет (1991, 1994 годы), с декабря 1995 по сегодня пять – в Мажилис, восемь – в Сенат Парламента Республики Казахстан, пять выборов – в маслихаты. В статьях 41, 51, 86 действующей Конституции прописаны требования, которым должны отвечать претенденты на должность Президента, депутатов Сената, Мажилиса Парламента Республики Казахстан, маслихатов страны. Эти и многие другие вопросы в развитие конституционных норм получили детализированное закрепление в Конституционном законе Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан», который с определенными изменениями и дополнениями действует по сегодняшний день.

Эволюция избирательной системы в Казахстане отражает суть политических изменений в современный период развития. Целью процесса совершенствования избирательной системы Казахстана является создание эффективно действующего механизма формирования властных структур. Анализ процесса формирования казахстанской избирательной системы важен не только для изучения самой электоральной политики, но и для оценки сути трансформационных политических изменений в переходный период, и для перспектив дальнейшей демократизации политической системы. В этом случае избирательная система может выступать в виде одной из поддержек существующей политической системы [193].

На наш взгляд, избирательная система и руководимый ею ЦИК РК при любом раскладе политических сил должна оставаться нейтральной и независимой, чтобы ни одна политическая сила не могла обвинить или заподозрить в беспристрастности или предпочтении одной из политических сил страны.

В ежегодном Послании Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 года - «Казахстан в новой реальности: время действий», сказано: «В быстро меняющемся мире низкая скорость принятия решений становится угрозой национальной безопасности. Поэтому в рамках Концепции правовой политики, путем изменения законодательства следует обеспечить баланс между уровнями правовой регламентации. Медлить с этим нельзя» [194].

Полностью соглашаясь и поддерживая речь Президента РК К.-Ж. Токаева, прихожу к выводу, что избирательное законодательство, тоже эволюционирует в ногу со временем, так как от совершенствования выборного процесса напрямую будет зависеть эффективность работы государственной машины управления.

Стабильность и развитие выборного законодательства

В переходный период выборное законодательство Республики Казахстан основывалось на Конституции Республики Казахстан от 28 января 1993 года, Кодекс о выборах от 17 марта 1993 года. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года заменила предыдущую Конституцию, в то время как Кодекс о выборах 1993 года был заменен Указом Президента Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года, имевший силу Конституционного закона, «О выборах в Республике Казахстан». Позже этот Указ был преобразован 6 мая 1999 года в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» и другие законы, регулирующие различные аспекты выборов (Закон Республики Казахстан от 2 июля 1996 года «О политических партиях» и пришедший ему на смену Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года «О политических партиях», Закон Казахской ССР от 28 июня 1991 года «О печати и других средствах массовой информации» и заменивший его 23 июля 1999 года Закон Республики Казахстан «О средствах массовой информации»).

В период с 1995 года по настоящее время 1 220 организационно-распорядительных и нормативных постановлений были приняты Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан, которые также являются частью правовой базы выборов.

Конституционный закон Республики Казахстан о выборах состоит из Общей и Особенной частей, в которых находятся 133 статьи. В Общей части размещены положения о свободном осуществлении гражданином «права избирать и быть избранным», а также принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права и тайны голосования. Он также содержит положения о системе избирательных органов, которая возглавляется Центральной избирательной комиссией - постоянно действующим органом. Ряд статей регулирует статус *избирательных округов* и *участков*. Большое внимание уделено спискам избирателей. Особо выделены нормы, касающиеся предвыборной агитации. Нормы о финансировании выборов также нашли

свое урегулирование в Общей части рассматриваемого закона. Шесть развернутых статей посвящены порядку голосования. Определение итогов голосования также стало предметом регулирования в Общей части. Следует подчеркнуть, что гарантии свободы выборов стали предметом детального урегулирования в Общей части данного закона.

Особенная часть состоит из отдельных глав, посвященных регламентации выборов Президента Республики Казахстан, депутатов Сената, депутатов Мажилиса, депутатов маслихатов Республики Казахстан.

Президент Республики Казахстан избирается по мажоритарной системе (кандидат, за кого население страны отдало наибольшее число голосов, становится Президентом), это положение не изменилось в этом отношении.

В начале 1990-х годов депутаты Парламента избирались по мажоритарной системе. На выборах 1999 года использовалась смешанная избирательная система: 67 депутатов избирались по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе и 10 депутатов – по системе пропорционального представительства. С 2007 года Мажилис Парламента формируется по пропорциональной системе: 98 депутатских мест из 107 предоставляются представителям политических партий, а 9 депутатских мест занимают представители Ассамблеи народа Казахстана (консультативного органа Президента, представляющего интересы 130 этнических групп республики).

В начальный период суверенного развития Казахстана местные представительные органы назывались «маслихатами-собраниями», с 1995 года их стали именовать «маслихатами». На выборах 1999 года было избрано 3 322 депутата, позже стабильно по 3 335 депутатов 213 маслихатов всех уровней избирались по мажоритарной системе на выборах 2007, 2012, 2016 годов. Конкуренция на каждую избираемую должность на всех рассмотренных видах выборов была достаточно высокой.

Всего по Республике в настоящее время работают 13 399 избирательных комиссий, в которых осуществляют свою работу 93 793 члена. Избирательные участки в Республике Казахстан образуются с учетом не более 3 000 (трех тысяч) избирателей на каждом из 9 840 избирательных участков. В списках избирателей числится более 9 790 000 граждан Республики Казахстан.

Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года «О политических партиях» содержит ряд электоральных аспектов. В частности, в статье 5 записано, что *«политические партии должны создаваться гражданами Республики Казахстан, являющимся членами политической партии, равные возможности для представительства» «в списках кандидатов в депутаты на иные выборные должности в органах государственной власти».* Статья 16 закона устанавливает, что *«на съезде политической партии» «выдвигаются члены политической партии в качестве кандидатов в Президенты Республики Казахстан, депутаты Мажилиса Парламента, утверждается партийный список кандидатов в депутаты, представляемый для регистрации в Центральную избирательную комиссию Республики Казахстан».*

Закон «О средствах массовой информации» содержит положение, касающееся ответственности средства массовой информации за использование этого *«средства массовой информации в целях нарушения условий проведения предвыборной агитации»*, которое может привести к приостановлению выпуска этого средства массовой информации.

Стабильность электорального законодательства означает, что основные принципы демократических выборов, структура демократически избираемых высших и местных выборных государственных органов, всех избирательных органов, положения, касающиеся порядка составления списков избирателей, выдвижения кандидатов, безусловный принцип альтернативности выборов остаются неизменными, стабильными. Вместе с тем, необходимость

совершенствования методов и способов реализации демократических электоральных принципов привела к тому, что за последние 20 лет в основной выборный закон Республики Казахстан внесли 814 изменений и дополнений.

В 2012 году Первым Президентом Республики Казахстан Н.А. Назарбаевым было принято решение - ввести выборность аульных акимов через маслихаты. Выборы начали проводить с 2013 году, были избраны 2 533 акима, в том числе акимы сельских округов, поселков, а также 50 акимов городов районного значения. Это 91,7% от общего числа акимов всех уровней. Как отмечал Н. А. Назарбаев, - «Таким образом, мы охватим выборностью всех акимов, которые напрямую работают с гражданами и решают проблемы на местах. Настало время гражданам активно вовлекаться в решение насущных вопросов на местах, контролировать работу местных органов власти» [195].

«Это позволит в городах районного значения, селах, поселках и сельских округах с численностью населения свыше 2 тысяч человек будут внедрены самостоятельный бюджет и коммунальная собственность местного самоуправления. С 2020 года эти нормы будут действовать во всех населенных пунктах. Это позволит вовлечь население в решение вопросов местного значения. Будет проработан вопрос создания представительного органа местного самоуправления на уровне городов районного значения, сел, поселков и сельских округов, что позволит местному сообществу участвовать в утверждении бюджета. Также будет проработан вопрос дальнейшего увеличения доходных источников бюджетов местного самоуправления. Будут реализованы меры по повышению компетенций маслихатов в части бюджетного процесса (Инициатива 5.4 «Дальнейшее укрепление органов местного самоуправления»))» [196].

В Послании Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 2 сентября 2019 г. – «Конструктивный общественный диалог –

основа стабильности и процветания Казахстана», Глава государства, обозначил следующие, - «Вижу свою задачу в том, чтобы содействовать развитию многопартийности, политической конкуренции и плюрализма мнений в стране. Это важно для стабильности политической системы в долгосрочной перспективе» [197].

Избирательные органы республики

В Республике Казахстан государственными органами, осуществляющими подготовку и проведение выборов в стране, являются избирательные комиссии. Срок полномочий избирательных комиссий составляет 5 лет. Все перечисленные комиссии, куда входят 14 областных, городов Астана и Алматы избирательных комиссий, 160 районных комиссий, городских избирательных комиссий, 11 районных в городах Астаны и Алматы (3 и 8), 550 окружных избирательных комиссий по выборам депутатов областных маслихатов, 2 160 окружных избирательных комиссий по выборам депутатов районных маслихатов, 625 окружных избирательных комиссий по выборам депутатов городских маслихатов, 9 840 участковых избирательных комиссий, составляют единую систему избирательных комиссий страны.

Как видим, все избирательные комиссии республики подразделяются на 3 класса: на 224 территориальные комиссии (областные, городов Астана и Алматы, городские, районные, районные в ряде городов), на 3 335 окружных комиссий и 9 840 участковых комиссий. Вся эта совокупность из 13 399 избирательных комиссий страны возглавляется Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан. Центризбирком по своему статусу является постоянно действующим государственным органом. С 1995 года члены Центризбиркома избирались Мажилисом, позже – Сенатом и Мажилисом Парламента. С 2007 года система формирования состава Центризбиркома видоизменилась. Теперь Председателя и двух членов Центризбиркома назначает Президент Республики Казахстан сроком на пять

лет; каждая из палат (Сенат и Мажилис) Парламента Республики Казахстан самостоятельно, без участия другой палаты, избирает на пятилетний срок по два члена Центризбиркома Республики Казахстан. Заместителя Председателя и секретаря Центризбиркома избирают на первом заседании Комиссии.

Деятельность территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий осуществляется на общественных началах. Состав всех этих комиссий избирается маслихатами соответствующего уровня на основании предложений политических партий, официально зарегистрированных Министерством юстиции Республики Казахстан. Согласно установленной правовой норме каждая политическая партия может представлять только одну кандидатуру в состав соответствующей избирательной комиссии. Сегодня в стране функционируют 7 политических партий. Каждая избирательная комиссия состоит из 7 членов. У некоторых политических партий могут возникнуть проблемы организационно-кадрового характера, особенно в регионах. При отсутствии предложений от политических партий в установленный срок, маслихаты избирают избирательную комиссию на основе предложений иных общественных объединений, а также вышестоящих избирательных комиссий.

У вышестоящей избирательной комиссии есть право назначать члена избирательной комиссии, если должность является временно вакантной. Член комиссии, назначенный вышестоящей избирательной комиссией, остается в должности до принятия решения маслихатом об избрании нового члена комиссии.

Желая оказать содействие в обеспечение представительства политических партий, не имеющих представителя в составе избирательных комиссий, казахстанский законодатель предоставил право таким партиям делегировать представителей с правом совещательного голоса в избирательные комиссии на период подготовки и проведения выборов. Делегированные члены могут пользоваться правами официально избранных

членов, за исключением права голосовать, когда комиссия принимает решение.

Выборное законодательство четко разграничивает полномочия избирательных органов Республики Казахстан в зависимости от их статуса. К компетенции Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан относится «контроль за исполнением законодательства о выборах», обеспечение его единообразного и правильного применения, принятие решений (решения Центризбиркома обязательны на всей территории страны), организация подготовки и проведения «выборов Президента, депутатов Мажилиса и Сената Парламента», а также осуществление методического руководства территориальными избирательными комиссиями, связанных с «организацией и проведением выборов маслихатов».

Конституционный закон о выборах предусматривает для каждой территориальной избирательной комиссии ответственность по обеспечению надлежащего контроля «за исполнением законодательства о выборах», по подготовке и организации выборов Президента, депутатов Парламента и маслихатов», по руководству «деятельностью нижестоящих территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий», по проведению выборов депутатов Сената, а также по созданию избирательных округов на выборах депутатов маслихатов и опубликованию списков избирательных округов, по оповещению «избирателей о местах нахождения избирательных комиссий».

Все окружные избирательные комиссии осуществляют контроль за исполнением Конституционного закона о выборах на территории соответствующего избирательного округа, организуют «выборы депутатов маслихатов» и координируют деятельность участковых избирательных комиссий в соответствующем избирательном округе.

В обязанности участковой избирательной комиссии входит проведение на своем избирательном участке избирательных мероприятий по всем видам

выборов, информирование избирателей о местонахождении участковой комиссии, уточнение списков избирателей «на соответствующем избирательном участке», ознакомление «граждан со списком избирателей», рассмотрение «заявлений об ошибках и неточностях в списках», а также вынесение решений, связанных с «внесением в него соответствующих изменений», оповещение «избирателей о дне, времени и месте голосования», подготовка помещения, организационное обеспечение изготовления кабин и урн для голосования, надлежащая организация на избирательном участке голосования в день выборов, проведение подсчета голосов и определение результатов голосования на участке, рассмотрение жалоб и заявлений, касающихся подготовки и организации голосования.

Гарантии свободных и честных выборов

Глава 5 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан» регулирует вопросы, касающиеся предвыборной агитации кандидатов и политических партий. Казахстанское государство гарантирует, что граждане, общественные объединения имеют право на проведение беспрепятственной предвыборной агитации «за» или «против» того или иного кандидата, политической партии.

Кандидатам и политическим партиям предоставлены возможности по осуществлению разными способами предвыборной агитации. В первую очередь, они могут размещать свои предвыборные программы, иные документы в средствах массовой информации. Они вправе проводить разнообразные публичные предвыборные мероприятия. Агитацию в свою пользу они могут осуществлять «*путем выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов*» [198].

Одной из гарантий честных и свободных выборов является запрет проводить предвыборную агитацию и распространять какие бы то ни было агитационные материалы центральными и местными государственными органами, их должностными лицами во время исполнения своих служебных

обязанностей. Этот запрет также предусмотрен для военнослужащих, работников органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судей, членов всех избирательных комиссий, религиозных учреждений. Кандидат не имеет права пользоваться какими бы то ни было преимуществами своего должностного или служебного положения. Ему запрещено *«привлекать лиц, находящихся в подчинении, к предвыборной агитации (кроме случаев, если они зарегистрированы доверенными лицами), использовать помещения в зданиях, где располагаются государственные органы, в агитационной деятельности»* [198]. Честности и открытости выборам способствует то, что «если журналисты, должностные лица редакций СМИ» зарегистрированы в качестве кандидатов или доверенных лиц, то они «не могут участвовать в освещении предвыборной агитации в своих СМИ».

В целях обеспечения равенства между кандидатами и политическими партиями закон запрещает получать финансовую помощь из других источников, принимать любые товары, работы, услуги как физических, так и юридических лиц, которые не оплачены из средств официальных избирательных фондов, доступных для кандидатов.

Чтобы гарантировать честные и справедливые выборы, электоральное законодательство страны достаточно подробно регламентирует условия предвыборной агитации в средствах массовой информации. Кандидаты, политические партии получают равные условия доступа ко всем средствам массовой информации в целях освещения предвыборных агитационных мероприятий. Если средство массовой информации дает согласие на выделение эфирного времени или печатной площади, данное СМИ одному из кандидатов, одной политической партии, то это означает, что оно должно давать согласие на выделение предоставленного объема эфирного времени, печатной площади другим кандидатам, другим политическим партиям.

Выборный закон говорит о необходимости соблюдения справедливой очередности выступлений кандидатов и политических партий в средствах массовой информации. Она должна устанавливаться «в порядке поступления письменных обращений либо по жребию, если обращения поступили одновременно».

Когда средства массовой информации на договорной основе «предоставляют эфирное время, печатную площадь зарегистрированным кандидатам и политическим партиям, выдвинувшим партийные списки», то условиями договора «не должны создавать преимущества тому или иному кандидату, политической партии». Следует отметить особо, что сведения о размере оплаты, условиях и порядке предоставления эфира и печатной площади должны публиковаться соответствующими средствами массовой информации заблаговременно.

Обязанностью средств массовой информации является распространение информации о мероприятиях, имеющих отношение к выдвижению всех кандидатов и партийных списков в одинаково равных объемах. Если средство массовой информации знает о заведомо ложной информации, которая порочила бы «честь, достоинство и деловую репутацию кандидата или политической партии», то оно обязано не допускать такой публикации. Но если такие случаи оказались допущенными, то средство массовой информации обязано *«предоставлять кандидатам и политическим партиям возможность бесплатно публиковать опровержения в ближайшем номере печатного издания, на той же странице, в том же объеме и тем же шрифтом или передаче на телевидении или радио в такое же время в течение 24 часов после поступления обращения»* [198].

В 2012 г. Президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев в своем Послании народу на совместном заседании палат Парламента Казахстана – «Социально-экономическая модернизация - главный вектор развития Казахстана» отметил, что новый этап Казахстанского пути – это

новые задачи укрепления экономики, повышения благосостояния народа. В современном мире это коренной вопрос социально-экономической модернизации. Это главный вектор развития Казахстана в ближайшем десятилетии [199].

С 2004 года казахстанские депутаты принимают активное участие в сессиях Парламентской ассамблеи Совета Европы. То, что Казахстан реализует различные проекты с Советом Европы, дает полное основание и является логическим для следующего шага в форме ратификации Европейской конвенции.

26 марта 2019 года на заседании группы докладчиков Комитета министров Совета Европы по внешним связям заместитель министра иностранных дел Казахстана заявил, что Казахстан заинтересован в дальнейшем развитии широкого сотрудничества с Советом Европы, особенно в сфере обеспечения верховенства права, модернизации системы правосудия и присоединения к соответствующим конвенциям этой международной организации.

Ярким примером такого сотрудничества должен стать шаг Казахстана по вступлению в Европейский совет и ратификации Европейской конвенции. Это будет соответствовать лучшим мировым стандартам поведения государств в отношении защиты прав своих граждан. А будущее имеет только то государство, которое уважает права своих граждан и создает все условия для их защиты.

Поскольку обеспечение прав граждан и организаций является задачей государства, то возможность дополнительной защиты прав и свобод казахстанцев Европейским международным судом в интересах самого Казахстана является необходимостью в нынешних условиях.

В данном случае, представляется, что РК, как член ОБСЕ несет ответственность за объективностью судебного разбирательства, поданных заявлений и жалоб в ходе избирательного процесса, вплоть до

международного судебного разбирательства. Необходима определенная подготовка и практика подачи соответствующих документов в международные судебные органы.

Выводы:

1. Предвыборные кампании проходили преимущественно незаметно, при отсутствии конкурентной борьбы и не вызывали значительного интереса общественности при доминирующем положении действующего президента и отсутствие подлинной оппозиции. Так, например, о проведении президентских выборов в 2011 г. было объявлено вскоре после поспешного внесения поправок в Конституцию и закон «О выборах», предусматривающих возможность проведения досрочных президентских выборов.

2. Необходимо отказаться от практики проведения внеочередных досрочных выборов, если к этому нет достаточных правовых оснований, таких например, как неспособность Президента исполнять свои обязанности на посту главы государства или решение неотложных вопросов, связанных с легитимностью власти при наступлении форс-мажорных обстоятельств.

3. Использование административного ресурса, давление на членов избирательных комиссий, большинство из которых аффилированы с правящей партией «Нур Отан». Во многих комиссиях среднего и низшего уровня члены и почти все председатели были связаны с «Нур Отаном», на госслужащих, работников частных структур и студентов, чтобы они проголосовали за действующего президента. Несмотря на объявление Назарбаевым Н. о намерении не заниматься агитацией лично, он активно ездил по стране в своем официальном качестве. Все жалобы на действия УИК, ЦИК, поданные в суды после выборов, были отклонены как необоснованные.

4. Ограниченная медиасреда, обусловлена новыми правилами, запрещающие или существенно ограничивающие проведение

социологических исследований организациями, НПО не аккредитированными ЦИК РК. Ограничительные правовые рамки в отношении СМИ, касались, в том числе закрытия и блокирования веб-сайтов.

4.3. Основные направления совершенствования современного избирательного законодательства Кыргызской Республики

Развал СССР привел к разрушению тоталитарного административно-политического устройства государства. С упразднением ведущей роли КПСС, закрепленной в ст. 6 Конституции СССР, высшая власть в государстве перешла фактически в руки Верховных советов союзных республик. Так, в Кыргызской ССР такие функции, как законодательная, распорядительная, контрольная функции перешли Верховному совету Кыргызской ССР двенадцатого созыва, который начал свою работу еще в советский период, в апреле 1990 года, и завершил ее уже в независимом Кыргызстане, в сентябре 1994 года, но после того, как была принята в мае 1993 года первая суверенная Конституция, законодательный орган изменил свое название и стал именоваться Жогорку Кенешем Кыргызской Республики (далее – ЖК КР).

Заседания ЖК КР стали проводиться в сессионной форме, не менее 2 раз в течение года. Президиум ЖК КР исполнял функции в межсессионный период. Состав ЖК КР состоял из 350 народных избранников, выбираемых прямым голосованием.

Еще в период деятельности Верховного совета Кыргызской ССР двенадцатого созыва были разработаны и приняты такие основополагающие акты, как Декларация о суверенитете (в 1990 году) и Декларация о независимости (в 1991 году), на основе которых был в 1991 году избран первый Президент уже независимого Кыргызстана. Двумя годами позже, в 1993 году, была принята Конституция Кыргызской Республики. Еще через

два года, в феврале 1995 года были проведены выборы в ЖК КР первого созыва. Однако, в новой Конституции, как указывает А.С. Абазов, «отсутствовала глава «Избирательная система». Очевидно, это обусловлено тем обстоятельством, что в прежних основных законах эта глава была атрибутивно связана с избранием только одного вида органов – Советов. На сегодняшний день в Кыргызстане избираются представительные органы всех уровней, Президент Кыргызской Республики, а также различного рода органы местного самоуправления» [200, с. 47].

Прошло два года после того, как состоялись выборы в ЖК КР, и в 1997 году в Кыргызстане начался процесс коренного реформирования избирательной системы, которая должна была быть адаптирована под принципиально новые политические и экономические условия, направление, в котором стал двигаться Кыргызстане. Но во всем, что касалось формирования новой избирательной системы, необходимо было, конечно, в первую очередь преобразовать законодательство о выборах и референдумах [201, с. 140].

В период, длившийся с 1995 года по 2000 год в Кыргызской Республике осуществлял свою деятельность, как известно, двухпалатный парламент, в состав которого входили Законодательное собрание и Собрание народных представителей. При этом состав парламента был сформирован на основе мажоритарной системы в одномандатных округах.

В количественном отношении ЖК КР состоял из 105 депутатов, из которых 35 депутатов входили в состав Законодательного собрания, оставшиеся 70 депутатов, соответственно, – состав Собрания народных представителей, при этом представители обеих палат, избирались на равных условиях и имели равные права. В отличии от других парламентских систем, двухпалатный кыргызский парламент фактически дублировал между собой, предоставленные Конституцией полномочия.

В период с 2000 года по 2005 год работал Жогорку Кенеш второго созыва, в состав которого, в соответствии с Конституцией КР уже в редакции 1998 года, входило, как и прежде, 105 депутатов. Однако пропорции заметно изменились в сторону Собрания народных представителей, которое состояло из 45 депутатов, в то время как Законодательное собрание, соответственно, – из 60 депутатов.

Однако Законом КР «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года №40, а именно пунктами 1, 2. ст. 54, общее количество депутатов ЖК КР было сокращено до 75, при этом они должны были избираться сроком на 5 лет по одномандатным территориальным избирательным округам.

Введение законом новых правил привело к тому, что выборы в парламент, состоявшиеся в марте 2005 года, проводились уже в однопалатный парламент. Кроме того, возникла необходимость в изменении и введении дополнений в Кодекс о выборах, что, собственно, и было несколько позже осуществлено. Так, 25 декабря 2003 года был принят Закон КР «О внесении и изменении в Кодекс «О выборах в Кыргызской Республике», который был подписан Президентом КР 24 января 2004 года.

9 ноября 2006 года Президентом КР был подписан Закон КР «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики», в котором предусматривалось изменение состава ЖК КР, который в соответствии с новыми правилами должен был состоять не менее 50% из депутатов, избранных по партийным спискам, а кроме того, было увеличилось общее число депутатов – до 90 человек.

Однако все принятые законодательные и прочие меры привели в конечном счете к тому, что в Кыргызстане разразился политический кризис, который продлился с 3 ноября 2006 года по 21 апреля 2007 года. Так, глава оппозиционного так называемого Объединенного фронта «За достойное будущее Кыргызстана» Ф.Ш. Кулов в период кризиса сделал заявление

прессе о том, что оппозиция настаивает на проведении досрочных выборов Президента, добивается формирования временного коалиционного правительства, а также безотлагательного принятия закона, который был разработан оппозиционными силами и основным пунктом которого было требование об отмене президентской редакции Конституции КР, которая была одобрена действующим парламентом. Кроме того, в предлагаемом законе предусматривалось сокращение полномочий главы государства, его прерогативы при параллельном расширении полномочий правительства. «Принятие такого закона, – как писала Л. Акилова, – позволит гарантировать, что президент не задействует административный ресурс и не будет использовать время до принятия новой Конституции в своих интересах», – сообщил Ф. Кулов. Проект этого закона, пояснил он, был передан Бакиеву при условии, что тот его рассмотрит в течение двух суток. Если же этого не произойдет, то оппозиция будет добиваться отставки президента» (Л. Акилова. Голодный протест // Российская газета – Федеральный выпуск №0(4335)).

«Белый дом» в результате оказанного на него давления пошел на определенные уступки. Так, была принята новая редакция Конституции КР, в которую было введено новое положение, согласно которому политическим партиям, представители которых вошли в парламент, было предоставлено право формировать Правительство КР; в Конституции в новой редакции от 15 января 2007 года №2 и от 23 октября 2007 года №157 (принят референдумом – всенародным голосованием – 21 октября 2007 года), а именно в ст. 69 предусматривалось, что депутаты от политической партии, получившей более 50% мандатов депутатов Жогорку Кенеша, имеют право предлагать Президенту КР кандидатуру на должность Премьер-министра.

Одним из последствий противостояния оппозиции и Президента КР стало то, что после принятия Конституции КР от 23 октября 2007 года

Президентом КР К.С. Бакиевым Жогорку Кенеш III созыва вследствие очередного разразившегося политического кризиса был преждевременно распущен, и были назначены внеочередные выборы, состоявшиеся 16 декабря 2007 года. По их итогам был избран ЖК КР IV созыва, который был в отличие от всех предшествующих выборов был избран и сформирован по партийным спискам, при этом в парламент удалось попасть представителям только трех политических партий.

Однако в апреле 2010 года в Кыргызстане разразился очередной политический кризис, который имел чрезвычайно острый характер и привел, как известно, к трагическим последствиям. В результате ЖК КР IV созыва так же, как и предшествующий парламент, вынужден будет досрочно прекратить свою работу. Но этим дело не ограничилось. В дальнейшем произошла не только смена государственной власти, но и произошли существенные общественно-политические сдвиги, преобразования. В ускоренном порядке была разработана новая Конституция КР, которая была принята 27 июня 2010 года. В ней, в частности, были расширены полномочия ЖК КР, однако одновременно была увеличена его ответственность. Внесенные в новую Конституцию КР изменения были настолько существенны, что после ее принятия Кыргызстан стал государством с парламентско-президентской формой правления.

С избранием депутатов Жогорку Кенеша КР V созыва была, по сути, открыта новая страница в истории парламентаризма КР. Перед депутатами ЖК КР, полномочия которого были существенно расширены, был поставлен ряд принципиально новых задач, и для того чтобы их решить, необходимо было выработать новую стратегию и новые подходы, имеющие концептуальный характер, к развитию парламентаризма в стране.

В начале 2013 года парламентом Кыргызстана была принята Стратегия развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 2016 года (далее – Стратегия). В ней ее разработчиками помимо наиболее важных направлений

его деятельности была определена также основная цель, которая состояла в создании действенной, устойчиво работающей парламентской организации, которая отвечала бы требованиям, содержащимся в Конституции КР, и запросам, чаяниям общества и была бы в состоянии незамедлительно и соответствующим образом реагировать на современные вызовы.

Следует отметить, что в Стратегии ее разработчиками были охвачены все компетенции, весь спектр полномочий, которыми был наделен ЖК КР, включающий в себя помимо законодательной, представительской и контрольной функций также деятельность профильных комитетов и парламентских фракций, взаимодействие парламента с прочими государственными органами и гражданским обществом.

В рамках Стратегии был разработан ряд проектов, в том числе «Электронный документооборот», «Служба экспертизы законопроектов», «Служба аутентичности текстов законопроектов», «Видеоконференция и др.

С принятием новой Конституция КР 2010 года, как уже говорилось выше, в Кыргызстане был осуществлен переход к парламентско-президентской форме правления, что, естественно, существенным образом изменило роль ЖК КР как в государстве, так и в обществе, что в свою очередь повлекло изменение его ответственности за принимаемые им решения и совершаемые действия, в сторону повышения этой ответственности. Данное обстоятельство вызвало необходимость активизации контактов и сотрудничества ЖК КР с парламентами других стран, и, естественно, в первую очередь с теми, где установлена парламентская форма правления с целью заимствования и обмена опытом.

4 октября 2015 года в Кыргызстане состоялись очередные парламентские выборы, по итогам которого был сформирован ЖК КР VI созыва.

Одной из особенностей проведенных выборов было то, что на них впервые была разработана и задействована новая Модель избирательного

процесса, которая позволила применить современное специальное оборудование, которое способно не только идентифицировать избирателей, но и произвести автоматический подсчет их голосов. Другой важной ее особенностью было то, что в список избирателей были включены лица, которые достигли на день выборов восемнадцатилетнего возраста, а кроме того, прошли биометрическую регистрацию в установленном законом порядке.

Что касается результатов выборов, то из 14 политических партий, принимавших участие в парламентских выборах, только 6 из них удалось попасть в ЖК КР.

Преобразование государственного устройства, изменения, внесенные в конституционное законодательство, были отражены определенным образом в ряде новых законов, таких как:

- «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»;
- «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики»;
- Конституционном законе «О Кабинете министров Кыргызской Республики»;
- внесен ряд изменений в Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей», которые были необходимы не только для оптимизации соответствующего законодательства и предоставления больших гарантий избирательных прав граждан, но и для того, чтобы устранить некоторые противоречия, которые имелись в данном законе.

В процессе выборов, как указывалось выше, были новые технологии и оборудование, помимо автоматической идентификации избирателей и автоматического подсчета их голосов, использования в процессе биометрических данных граждан, были также составлены электронные списки избирателей и были внедрены автоматически считывающие урны.

Был разработан и вступил в силу Закон КР «О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики», регламентирующий правила сбора и регистрации биометрических данных граждан страны, которые в соответствии с данным законом должны вноситься в Единый государственный реестр населения, составленный с учетом и на основе границ избирательных участков.

Следует отметить, что законотворческая деятельность ЖК КР была, с одной стороны, усложнена, а с другой – обогащена в связи с вступлением Кыргызстана в ЕврАзЭС, членами которой являются наряду с Кыргызской Республикой также Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан и Республика Армения. Перед Жогорку Кенешем встала задача выработать ряд законов, не только регулирующие внешнеэкономическое и внешнеторговые отношения со странами-участниками ЕврАзЭС, но и способными создать благоприятные условия для развития республики. И с этой задачей ЖК КР успешно справилась.

Социальная политика практически для любого государства находится в центре его внимания. Кыргызстан, естественно, не является исключением. Соответственно, и депутаты Жогорку Кенеша уделяют первостепенное внимание законопроектам, которые связаны с социальной политикой, круг проблем которой очень широк и разнообразен, включая в себя проблемы семьи, детей, охраны здоровья и многие, многие другие.

Таким образом, с принятием 5 мая 1993 года первой Конституции КР и до последней действующей Конституции КР, подписанный Президентом КР 5 мая 2021 года, был установлен важный принцип народовластия и верховенства власти народа.

Важным событием в преобразовании, совершенствовании избирательной системы КР является, по нашему мнению, подписание 11 марта 2013 года распоряжения Президентом КР А.Ш. Атамбаевым, которым предписывалось аппарату Президента КР провести тщательный анализ

проблем, связанных с избирательным процессом, выявить изъяны избирательного законодательства КР и выработать рекомендации, направленные на его совершенствование. Для выполнения данного поручения аппаратом Президента КР были привлечены государственные чиновники, представители органов МСУ и гражданского общества. Было предложено внести в повестку дня заседания Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики, состоявшегося в апреле 2013 года, вопросы, связанные с оптимизацией избирательной системы страны, а также «с формированием рабочей группы, необходимой для подготовки предложений о внесении изменений и дополнений в соответствующие нормативные акты. В 2013 году были утверждены два важных документа, первый из которых – Указ Президента КР «О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 годы» и второй – Указ «О мерах по совершенствованию выборного законодательства Кыргызской Республики» УП №109 от 22 мая 2013 года, в котором был утвержден состав рабочей группы» [202; 203].

Следующим важным событием стало принятие новой Конституции КР 11 апреля 2021 года, в которой был предусмотрен новый порядок формирования ЖК КР, - «под который требовалось разработать и принять соответствующий Закон о выборах, на основе которого могут быть проведены выборы в Парламент» [204].

ЖК КР в июне 2019 г. принимается ряд законопроектов по проведению выборов и референдумов в КР, водится квота на представительство лиц женского пола, которая должна составлять не менее 30% от общего числа депутатов в местных кенешах, также установлены меры по обеспечению прозрачности выборов и недопущению использования административных ресурсов.

В данных поправках к закону, также вводилось ограничение на участие политических партий, зарегистрированные менее чем за 6 месяцев до дня

начала выборов. Новшеством явилась норма, запрещающая лицам, осужденным за совершение тяжких преступлений, баллотироваться на выборные должности мэров городов и депутатами местных кенешей, даже если их судимость была снята или погашена.

Некоторые специалисты говорили, что принципиально в избирательном законодательстве ничего не изменилось. Так, экс-депутат И. Кадырбеков отметил: «эти новшества, и поправки не изменят основную суть выборного процесса и не помогут исправить существующие недочеты. Принципиальных изменений там нет. Могли бы и вовсе не принимать эти законы. Самым главным требованием было восстановление права избирателей в связи с выборами депутатов парламента. Но, к сожалению, по нынешнему законодательству в наши бюллетени включают только партии, а самих кандидатов в депутаты там нет. ... А раз самое главное не стали исправлять, то в чем смысл всех этих изменений?» [205].

Во время президентской кампании С. Жапаров заявлял, что введение мажоритарного подхода в формировании Жогорку Кенеша на одну треть оправдано. Поскольку политические организации дискредитировали себя: партийные лидеры превратили предвыборный марафон в бизнес, а сам парламент — в закрытое акционерное общество [206].

Изменений требует избирательное законодательство, особая необходимость назрела в комплексных мерах по повышению политической культуры, гражданского образования [207].

Также мы согласны с утверждением Э.И. Девицкого, что «изложенное свидетельствует о потребности в организации долгосрочной, системной работы по повышению правовой культуры избирателей, поскольку все необходимые механизмы обеспечения достоверности результатов их волеизъявления в Кыргызской Республике имеются» [208, с. 30].

В результате принятия на всенародном референдуме Конституция КР 2021 года и внесенным изменениям и дополнениям в Конституционный

закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в редакции от 2021 года система выборов в Кыргызстане была существенно преобразована, при этом пропорциональная избирательная система была заменена на смешанную, число парламентариев было сокращено со 120 до 90, из которых 36 должны были избираться по правилам мажоритарной системы, а 54, как и прежде, – по правилам пропорциональной системы, когда избиратель помимо политической партии голосует также за кандидата от партии. Таким образом, введение преференциальной формы голосования предоставило избирателю право и возможность отдать свое предпочтение (преференцию) не только политической партии, но и понравившемуся кандидату.

В закон о выборах несколько раз вносились поправки после признания недействительными результатов парламентских выборов, прошедших 6 октября 2020 года. Поправки, принятые Жогорку Кенешем КР 22 октября 2020 года и подписанные в ноябре и.о. Президента КР С. Жапаровым, исключили возможность голосования по временному месту жительства и снизили избирательный залог для политических партий с 5 миллионов кыргызских сомов до 1 миллиона. Хотя в ноябре 2020 года избирательный порог был снижен с 7 до 3%, то в августе 2021 года данный порог был увеличен до 5%.

Участвующим в выборах политическим партиям, чтобы попасть в парламент, по новым правилам требовалось получить более 3% голосов. Кандидат, выдвинутый по одномандатному округу избирается большинством голосов.

Введенные поправки в Конституционный закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» существенно изменили избирательный процесс, а именно: взнос для партий составил 1 миллион сомов, при этом партиям, чтобы попасть в ЖК, нужно преодолеть трехпроцентный барьер;

одномандатник, получивший депутатский мандат большинством голосов, имеет право вернуть избирательный залог; баллотирующимся партиям нужно не только оказаться в парламенте, но и набрать свыше 5 процентов голосов; установлена в проекте закона и планка расходов на предвыборную кампанию для одномандатников, которая должна не превышать 10 миллионов сомов.

Выводы:

1. Начиная с принятия новой Конституции КР 5 мая 1993 г. избирательное законодательство многочисленно раз менялось в соответствии принимаемыми раз за разом новыми редакциями Конституций КР и под давлением правящего режима. Порой доходило, что в течение года принималось по три новых редакции, как это было например, в период 2006-2007 гг.

2. История кыргызского парламентаризма наглядно демонстрирует не простой путь становления новой государственности, противоречивость принимаемых политических решений под давлением протестных настроений, с другой стороны на всем протяжении данного периода времени продолжалась работа по совершенствованию избирательного законодательства. Представители Венецианской комиссии по каждой редакции принимаемой Конституции вносили свои предложения, с учетом демократических преобразований в стране, отдельные рекомендации которых заслуживали уважения законодателем.

3. Конец 2006 года является отправной переломной точкой в избирательном процессе Кыргызской Республики (9.11.2006 г. №180 принимается новая редакция Конституции), которая предусматривала избрание не менее 50% депутатов ЖК КР по партийным спискам. Далее под давлением политических элит принимаются поправки к Конституции КР от 15.01.2007 г. №2, где также в ст. 54 предусматривалась квота не менее 50% избираемых депутатов по партийным спискам. Конституции КР от 23.10.2007 г. №157, (ст. 54) установила 100% избрание депутатов по партийным

спискам. Интересно, то, что 23.10.2007 г. Президентом в этот же день подписываются поправки в Кодекс о выборах в КР №158, где в п. 2, ст. 69 указано, что депутаты ЖК КР избираются на пять лет по единому избирательному округу по пропорциональной системе. 16.12.2007 г. состоялись досрочные выборы в ЖК КР IV созыва. Для прохождения в парламент депутатам нужно было получить не менее 5% голосов, а кроме того, не менее 0,5% голосов в каждой из 9 областей республики.

Отметим, что избирательное законодательство с 1999 по 2011 г. изменялось 39 раз, редакция Конституции с 1993 г. менялась 10 раз.

4. В настоящее время новая редакция Конституции КР от 2021 года, Конституционный закон Кыргызской Республики от 2 июля 2011 года №68 «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (В редакции конституционных Законов КР от 25 ноября 2011 года №221, 23 апреля 2015 года №88, 5 июня 2017 года №96, 8 августа 2019 года №116, 30 июня 2020 года №68, 11 ноября 2020 года №2, 15 июля 2021 года №84, 26 августа 2021 года №103), предусматривает выборы как по пропорциональной системе, так и по мажоритарной.

5. В частности, ст. 59 («Назначение выборов депутатов Жогорку Кенеша») данного закона, предусматривает, что 54 депутата ЖК КР избираются по единому избирательному округу по пропорциональной системе, 36 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе, при этом правом выдвижения кандидатов в депутаты наделены (по пропорциональной системе) политическим партиям и (по мажоритарной системе) политическим партиям и гражданам через процедуру самовыдвижения.

4.4. Концепция реформирования избирательного законодательства Республики Казахстан, Российской Федерации и Кыргызской Республики

В данном разделе исследования будут рассмотрены и сопоставлены основания, которые были приведены официальными лицами и органами, для осуществления избирательных реформ в Казахстане, Кыргызстане и России и будут подвергнуты анализу итоги этих реформ на материале, связанном с результатами последних парламентских выборов, проведенных в этих странах.

Начнем с того, что в Казахстане и России в определенный момент эволюции их избирательных систем, как известно, был осуществлен переход к пропорциональной системе. Целью данного перехода, как было заявлено главами обоих государств, была демократизация политических систем, а кроме того, укрепление стабильности, причем в России – для обеспечения поступательному развитию страны, а в Казахстане – «для формирования максимально эффективной системы правления, при этом основная особенность проводимой реформы в Казахстане заключалась в том, система продолжала оставаться смешанной, однако в процессе формирования Меджлиса из системы была изъята мажоритарная часть» [209].

«Преобразование избирательных систем было обусловлено, как было заявлено, также с необходимостью усиления роли партий в политической жизни стран, в России – с целью развития конкуренции между партиями, а в Казахстане, как было подчеркнуто главой государства, – чтобы партия большинства несла ответственность за действия, совершаемые правительством» [210].

Одной из важных причин для перехода к пропорциональной системе стала незначительная, неудовлетворительная представленность партий в парламенте. Такой переход, по мнению реформаторов, вполне мог бы

способствовать возрастанию представительства оппозиции и точно отразить расстановку и соотношение политических сил в стране. Дополнительным для России мотивом к переходу к новой избирательной системе было стремление преодолеть недочеты, присущие мажоритарной части смешанной системы, которая действовала в Российской Федерации до 2007 года.

«Функционирование пропорциональной и мажоритарной систем, – указывает А. Кынаев – во многом зависит от специфики механизмов, комбинация которых позволяет получать разные результаты. Кроме того, на влияние избирательной системы, помимо законодательства о выборах, будут влиять определенные ограничения, административные барьеры, сама избирательная процедура, партийное нормотворчество и общий характер функционирования институтов. ... Кроме того, функционирование избирательных систем будет нарушено из-за и путем прямого давления правящей элиты, мошенничества с бюллетенями, зависимости избирательных комиссий от влияния исполнительной власти и других факторов» [211].

Следует отметить, что в Российской Федерации Федеральным законом «О политических партиях» в свое время было введено финансирование партий государством, которое увеличилось с 2012 года. В 2007 году Президент РФ сделал важное заявление: «новым избирательным порядком обеспечивается такое финансирование партий, которое помимо того, что оно гарантирует налогоплательщикам, что средства не будут потрачены на подрыв основ государственной системы, предотвратит вмешательство иностранных государств и использование денег из-за рубежа» [212]. В 2007 году Президентом РК также было предложено снять запрет на финансирование государством общественных объединений и партий.

В процессе преобразования, обновления как избирательного, так и партийного законодательств, проблема, связанная с установлением и нижнего, и верхнего пределов, так называемого избирательного порога,

неизбежно становится наиболее важной, актуальной, и в силу сложившихся обстоятельств, особенно в Казахстане, где, как уже говорилось выше, фактически установилась монополия власти одной партии. Решение данной проблемы, надо сказать, представляет довольно большую сложность, и по этой причине экспертами рассматриваются, как правило, множество вариантов, чтобы найти наиболее приемлемый и оптимальный вариант к конкретным историческим, политическим и культурным условиям.

Анализ, который был проведен нами по материалам выборов, прошедших в Казахстане, Кыргызстане и России, подтвердил мнение, выдвигавшееся в качестве основного довода, что установленный законом избирательный барьер, потолок для партий в пределах 5–9% является инструментом, необходимым для того, чтобы исключить проникновение партий экстремистского характера в парламент. К тому же избирательный барьер, как показывает практика, стимулирует процесс консолидации, объединения партийных фракций. Следует, однако, привести мнение А. Лейпхарта, - «избирательный порог, превышающий 4%, является серьезным барьером, который не могут преодолеть более мелкие партии, что оказывает влияние на представление общественных интересов, которое оказывается неполным» [213, с. 175].

Суть в том, что, как показывает практика, в наибольшей мере финансированием из государственного бюджета пользуется правящая партия, разумеется, имея для этого все возможности. В данной связи следует сказать, в Российской Федерации и в Казахстане установленные законом верхние пределы носят в большей мере декоративный, а не практический характер, поскольку не исключают возможность, когда одна партия обретает фактически полное господство, а все остальные номинально присутствуют в парламенте и, по сути, являются декоративными. При таком раскладе, который в реальности имеет место, многопартийность в условиях отсутствия подлинной конкуренции носит чисто формальный характер. Такое

положение вещей едва ли допустимо и, по нашему мнению, является серьезной проблемой, не решив которой, невозможно говорить о развитии партий и многопартийном представительстве в парламенте.

Все вышесказанное говорит в пользу того, что для политических систем, характеризующихся той или иной степенью авторитаризма, является актуальной проблема установления как нижнего, так и верхнего порога, предела, который следует рассматривать в качестве инструмента, обеспечивающего развитие многопартийной системы.

В результате проведенных реформ, в Казахстане с переходом к пропорциональной избирательной системе произошла также смена режима, и Казахстан из президентской стал президентско-парламентской республикой, что, естественно, привело к усилению роли парламента в политической жизни страны, а кроме того, к росту количества депутатов до 107 человек. Следует, однако, сказать, что парламентом была принята поправка относительно допустимого срока пребывания главы государства на посту Президента. Благодаря данной поправке Н.А. Назарбаев получил исключительное право выдвигать свою кандидатуру на президентский пост более, чем на два срока подряд. Формально данная поправка была продиктована, как заявил Президент КР, необходимостью учитывать интересы «крупных этнических групп» и консолидировать общество. Очевидно, что и поправка, и заявление Н.А. Назарбаева являются проявлением авторитарных тенденций в Казахстане, где были проигнорированы соответствующие рекомендации, в частности, Венецианкой комиссии.

Нечто подобное, надо сказать, можно наблюдать и в России. Так, 5 ноября 2008 года Президент РФ обратился с посланием, в котором помимо прочего были аннулированы «предвыборные обещания, которые в условиях ужесточения правил регистрации партий были своего рода страховкой для оппозиционных партий» [214].

Различного рода ограничения и меры, представленные выше, в том числе касающиеся численности партий при их создании, достаточно красноречиво показывают тенденции, которые присущи законодательствам, касающимся партийного строительства, большинства постсоветских республик и странам так называемого третьего мира. Есть основания думать, что в текущий момент ориентиром в реформировании современной избирательной системы служат не страны Западной Европы и Северной Америка, как это было относительно недавно, а пожалуй, в определенной мере Южной Америки, в частности, Мексики, середины прошлого века, что отражает не только динамику, но и характер перемен, происходящих в современном мире.

В Российской Федерации, основой избирательной реформы и изменений, произошедших вследствие их проведения, стал, как мы подчеркивали ранее, стал переход РФ к пропорциональной системе, что привело в конечном счете к усилению государственного надзора за деятельностью партий, что в свою очередь наряду с ужесточением законодательства повлекло уменьшение их численности. «Закон о политических партиях, принятый в 2001 году, стал первым шагом на пути к серьезным изменениям в избирательной и партийной системах: в соответствии с этим законом партии стали единственно возможной формой объединения для участия в выборах» [215].

Если на первоначальном этапе проводимой избирательной реформы в России насчитывалось 44 партии, то начало 2008 года их уже было 15, на конец 2011 года их осталось всего 7. Таким образом, в течение всего пяти лет, с 2007 по 2011 год количество партий в России, многие из которых были вытеснены на периферию политической жизни и затем исчезли вовсе, сократилось более, чем в 6 раз. Такой впечатляющий результат не мог не вызвать обеспокоенность у определенной части общества в РФ. В период с 2011 по 2012 годы в России прошли протесты, и государство вынуждено

будет несколько либерализировать партийное законодательство, что будет иметь одним из своих следствий тот факт, что в мае 2013 года в стране будет официально зарегистрировано 71 партия [216].

Что касается Казахстана, то в 2002 году в нашей республике насчитывалось в общей сложности 19 партий, однако только 7 из них прошли в этом же году процедуру перерегистрации. На сегодняшний день регистрацию прошли только 9 партий.

Относительно численного состава партий следует сказать, что если в 2002 году минимальное количество членов партии в Казахстане возросло с 3000 до 50 000, то в 2009 году оно должно было быть не меньше 40 000 человек. В России наименьшая численность партии в 2001 году должна была превышать 10 000 человек, в 2006 году – 50 000, в 2010 году – 45 000, в 2012 года – 40 000 человек. На сегодняшний день минимально допустимое количество – 500 человек.

В результате проведенных избирательных реформ была, как нам представляется, несколько искажена суть и цель многопартийной системы, состоящие в том, что граждане вправе объединяться в партии для того, чтобы наиболее эффективным и организованным образом защищать собственные интересы в условиях, когда участие государство сводится к необходимому минимуму. Тотальный же надзор государства за процессом создания и деятельностью партий, по сути, является формой контроля за избирательной активностью граждан.

Среди итогов, полученных в результате трансформации избирательных систем в Российской Федерации и Республике Казахстан, следует, по нашему мнению, привести те, что были получены в результате проведения на пропорциональной основе выборов в нижние палаты парламентов, правда, с тем уточнением, что в Казахстане 9 депутатов прошли от АНК. На обоих выборах был установлен одинаковый избирательный барьер – 7%. В свое время в Конституцию РК был внесен ряд поправок к положениям, которые

существовали до 2007 года. Эти поправки имели отношение к составу Меджлиса, который в соответствии с законом должен был непременно быть двухпартийным. В том случае, если только одной партии удастся в результате выборов преодолеть семипроцентный барьер, той партии, которой это не удалось сделать, должны быть предоставлены право и шанс быть представленной в парламенте пропорционально количеству полученных ею голосов. Данная мера, условие были вызваны главным образом серьезной внешней критикой, а требование об обязательном представительстве, самое малое, двух партий было, вероятно, заимствовано из российского опыта и законодательства.

Следует упомянуть о том, что «выборы в Казахстане, в отличие от выборов, проведенных в России, носили досрочный характер и были проведены после издания Указа Президента РК «О роспуске Меджлиса Парламента Республики Казахстан четвертого созыва и назначении внеочередных выборов депутатов Меджлиса Парламента Республики Казахстан» от 16 ноября 2011 года. Появление данного Указа было обусловлено с необходимостью удовлетворить требование об обязательном представительстве в Меджлисе как минимум двух партий» [217].

Общим для выборов в Казахстане и России, помимо прочего, было то, что на них победили пропрезидентские партии, а также то, что результаты обоих выборов снизились, если сравнивать их с предшествующими выборами.

Требование об обязательности присутствия в парламенте двух партий было введено в законодательство Казахстана в 2012 году, и оно вполне соответствовало практике и интересам правящего режима. Конкуренция между партиями в их борьбе за власть, присущая демократическим странам, стала фикцией, так как второстепенные, менее значительные партии не имеют реальной возможности оказывать серьезное влияние на деятельность и решения, принимаемые Меджлисом.

Такие партии, как КНПК и «Ак-Жол» и другие, не в состоянии конкурировать с действующей партией «Нур-Отан», не представляют какой-либо угрозы для ее доминирующего положения. Наиболее вероятно, что она продолжит прежний свой политический курс, во всяком случае в ее взаимоотношениях с внутриполитическими силами, и не будет брать во внимание мнение парламентской оппозиции.

Таким образом, вопреки заявлениям руководства страны относительно своих намерений преобразовать избирательную систему, итоги ее реформы и переход к пропорциональному представительству не принесли ожидаемых результатов, во всяком случае тех, которые ожидали оппозиция и общественность, и в политической структуре и жизни Казахстана, по нашему мнению, авторитарные черты и тенденции достаточно сильны.

Что касается Российской Федерации, то там наблюдаются аналогичные процессы, порожденные тем, что в условиях стабильно усиливающейся президентской власти, поддерживаемой ярко выраженной партией-монополистом, многопартийность, по нашему мнению, застопорилась в своем развитии. Смена прежней избирательной системы на пропорциональную на федеральном уровне наряду с различного рода действиями, предпринимаемыми на уровне регионов, ослабили, в целом, влияние региональных элит на политические и законодательные процессы. Во многом благодаря политическим процессам, происходящим в стране, внедрение пропорциональной системы привело, с одной стороны к укреплению существующей власти, а с другой – к установлению контроля над избирательной системой. В связи с либерализацией законодательства о партиях, которая была осуществлена в 2012 году, следует сказать, возрастание количества зарегистрированных партий само по себе не ведет к усилению конкуренции на выборах, как и в политике вообще. У каждой страны, по всей видимости, существует какое-то оптимальное и рациональное количество партий, способное обеспечить поступательное ее

развитие. Данное количество может меняться в зависимости от конкретных условий, включая внешние обстоятельства. Однако механическое наращивание их числа ведет к увеличению затрат на содержание их деятельности.

Рассматривая избирательное законодательство Кыргызской Республики в рамках диссертационного исследования и, проведя тщательный анализ избирательного процесса, имеющего место на данный период времени, можно констатировать, что в результате всенародного референдума в 2010 году в Кыргызской Республике была принята новая редакция Конституции, и по форме правления республика стала парламентско-президентской.

19 декабря 2018 года состоялась пресс-конференция, посвященная предстоящим парламентским выборам в Кыргызстане, на которой Президент КР С.Ш. Жээнбеков заявил, что «выборы должны пройти на высоком уровне. Мы должны создать равные условия всем партиям, которые пойдут на выборы. Должна быть конкуренция в экономике и политике, чтобы только лучшие стали депутатами. Партиям следует работать со списками. От списков зависит качество работы парламента. Мы будем строить парламентскую демократию» [218].

Особенности эволюции политической жизни в Кыргызстане, борьба за власть, внутренние конфликты привели к тому, что в конце концов возросла роль Жогорку Кенеша в политической жизни страны, что в свою очередь потребовало «высокой ответственности, как самого института, так и отдельно взятого депутата за свою деятельность. В этом контексте усилилось давление общественности, требующей прозрачности, подотчетности и эффективности деятельности парламента и депутатов» [219, с. 4].

«Усиление роли представительного органа Жогорку Кенеша в жизни государства, – пишет Б.С. Дубанаев, – это закономерный процесс, связанный с историей развития кыргызского общества. Накопленный веками исторический опыт, традиции властвования в кыргызском обществе, привели

к единственно правильной и подходящему менталитету – парламентской форме правления. Кыргызское общество на протяжении многовековой истории редко подчинялось власти единого правителя, привыкла жить в основном в условиях общинной демократии» [220].

В современное время, учитывая, что Кыргызстан – парламентское государство и «предводителем» де-юре является Парламент, было бы целесообразно, чтобы лидеры партии составляли партийные списки открыто, кандидатов отбирали прозрачно, объясняли народу, почему тот или иной кандидат достоин стать депутатом Высшего представительного органа.

В нынешних реалиях практически все политические партии списки будущих кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша формируют по своему усмотрению, до сих пор нет закрепленных законодательно норм или установленных критерий в Уставе партий, по которым отбираются кандидаты. Это порождает у людей недоверие, ведь сами же депутаты V созыва признавали, что в основу их вхождения в «вождеденный» партийный список в 2010 году были финансы.

Подготовка к съездам партий, на которых утверждаются списки кандидатов также проходят в закрытом режиме. На съездах партий за список кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша голосуют в целом, кандидаты не проходят через сито партийных съездов.

При таких условиях электорату не оставляют право выбора, остается голосовать за уже предложенных и утвержденных на съезде партии, кандидатов.

В досоветскую эпоху развития Кыргызстана источником «кочевого права» был синтез укорененных в обществе моральных норм, которые гласили, что управлять обществом может только непререкаемый авторитет, причем авторитет не только по возрасту, но и по интеллектуальному уровню. Не зря в обществе был глубоко укоренен институт «совета и суда аксакалов», который был своего рода представительным органом рода, племени,

реализовывал не только нормотворческую, но и судебную функцию. Решение данного представительного органа не подвергалось сомнению, поскольку сами аксакалы были в глазах народа носителями истины в последней инстанции.

«Моральные и нравственные общественные нормы, – по мнению заслуженного юриста КР М. Укушов, – должны обратно выйти на первый план и должны стать стержнем правовой основы кыргызской государственности. Править кыргызским обществом должны лица, имеющие непререкаемый авторитет в обществе, своим трудом, либо талантом принесящие обществу наибольшую пользу. Только в таком случае Жогорку Кенеш будет пользоваться авторитетом среди народа» [221], а кроме того, «нужно менять саму идеологию избирательных законов, приведя их в соответствие с буквой и духом Конституции Кыргызской Республики. Нужен разумный баланс между демократическим либерализмом и защитой интересов государства и общества» [221].

К сожалению, сегодня в обществе повсеместно на всех уровнях управления сложились и успешно действуют нечистоплотные правила карьерного роста. В силу этого явления в высший представительный орган страны в большинстве своем приходят люди далекие от простого народа, которых бедственное положение своих сограждан нисколько не беспокоит. В этом состоит главная проблема не только Кыргызстана, но и любого общества современного мира, где власть сосредоточена в руках у олигархической элиты.

Исправить такое положение вещей, как считает В.К. Давыденко, могут только действительно демократические выборы, в процессе которых «общество должно отобрать лучших своих представителей, добродетельные качества которых воспитывались с раннего детства и которые уже невозможно переделать. Для подавляющего большинства людей совершенно

очевидно, что только такие народные избранники будут принимать законы, обеспечивающие рядовым гражданам достойную жизнь» [222, с. 11].

Данный взгляд, по нашему мнению, несколько идеализированный и в настоящее время едва ли может быть воплощен в действительность, во всяком случае на всем постсоветском пространстве, учитывая привлекательность власти и всего того, что она может дать. Однако в качестве ориентира, образца, к которому следует стремиться, данный взгляд, подход вполне приемлем.

Следует сказать, что вышеприведенная мысль о том, что «моральные и нравственные общественные нормы должны обратно выйти на первый план и должны стать стержнем правовой основы кыргызской государственности» основывается на том, что современное общество представляет собой более или менее цельное образование. Однако оно, пусть и незначительно, фрагментировано по этническому, региональному и религиозному признакам, что в результате дает определенный политический эффект, политическую фрагментацию. Впрочем, справедливость ради надо сказать, что, пожалуй, ни одно более или менее крупное общество в современном мире не представляет собой политический и этнический монолит.

Исследователи и политологи отмечают, что население Кыргызстана не отличает нынешние партии по их идеологическим платформам. Если спросить у общественности чем, к примеру, отличается «Бир Бол» от «Республики», «Ата-Мекен» от «Ар-Намыса», «СДПК» от партии «Кыргызстан», только единицы смогут назвать отличия по политическим платформам. При этом общественность хорошо разбирается, какие лидеры и активные члены состоят в той или иной партии. Политические партии в Кыргызстане являются «вождистскими». Народ, голосуя за партию, голосует в первую очередь не за ее идеологическую платформу, а за лидеров. При выборном процессе происходит не борьба программ и идей, а борьба между посулами и обещаниями лидеров партий.

Отсутствие реальных идейно-политических предпосылок к возникновению и формированию партий, вот основная проблема нынешней партийно-парламентской системы Кыргызстана. Исходя из складывающегося социально-экономического положения в стране, было бы логичным, если бы возникли партии аграриев, швейников, работников рынков, торговых заведений и так далее, но этого не происходит. Таким образом, значение политических партий в нынешней политической системе Кыргызстана минимально, они еще не укоренились в качестве политического института, зачастую это временные образования различных политических и околополитических групп.

Возвращаясь к первоначальным рассуждениям, следует отметить, что кыргызский народ привык видеть в сходах, курултаях выдвинутых из народа людей, выразителей интересов не только определенной кучки политиков, а интересов всего общества. Сегодня нет родоуправителей, нет старейшин родов, они, судя по всему, нам сегодня ни к чему. Но куда делись старейшины – аксакалы, авторитетные и заслуженные представители общества? Почему, положим, в Парламенте Кыргызстана не представлены герои Кыргызской Республики Б. Жакиев, М.М. Мамакеев, Э.Х. Акрамов, выдающиеся деятели науки А.А. Айдаралиев, Т.К. Койчуев, Ш.Ж. Жоробекова, выдающиеся дипломаты М.С. Иманалиев, Л.А. Иманалиева, М.У. Саралинов, Дж. А. Атабеков, заслуженные деятели культуры М.А. Бегалиев, С. Токтахунова, заслуженные деятели спорта К.О. Осмоналиев, О.П. Назаров и многие другие, так называемая элита нашего общества, первые среди равных?

На сегодня, казахское и кыргызского избирательное законодательство позволяет кандидатам выдвигаться по мажоритарной системе, как от партий, так и независимо от них, но стоит проблема, которая в последнее время стала обретать все более ясное очертание, связанная с избирательным законодательством, и заключается она в том, что существует определенное

несоответствие, расхождение между закрепленной законом пропорциональной системой выборов депутатов парламента, предписывающей проводить их по партийным спискам, однако партийные лидеры фактически по своему усмотрению формируют списки кандидатов в парламент, через процедуру политсовета.

По нашему мнению, избрание лучших представителей общества в руководящие органы государства есть единый смысловой процесс, суть которого заключается в сохранении мотивации при избрании этих представителей, как на стадии их первичного отбора, так и при последующем отборе наиболее достойных.

В случае же, когда на главном первом этапе выдвижения кандидатов на избрание выборных должностей является политсовет партий, не несущий ни по закону о политических партиях, ни по уставу партии, никакой ответственности перед обществом и государством, ставится под большое сомнение уже сам институт выборов и доверие к избираемым лицам.

Таким образом, только сам народ в ходе предварительного обсуждения, обмена мнениями в своей среде должен отбирать кандидатуры на первом этапе выборов. Никто, никакой самый уважаемый в государстве орган, легитимность которого вызывает вопросы (политсовет политической партии), не должен подменять народ на этом этапе выборов.

В настоящее время в Кыргызстане, как и во многих странах мира, власть часто действует в интересах отдельных партий, политических и экономических групп. Для того чтобы исключить это, необходимо наиболее важные политические решения государственная власть принимала после тщательного обсуждения, открыто. Она должна быть способна идти на определенные уступки и компромиссы, особенно в таких вопросах, как распределение и пользование природными ресурсами и недрами, а также политическое устройство государства.

Такая практика, связанная с самовольным установлением внутрипартийных правил, приводит часто к конфликту между кандидатами в депутаты. На практике уже были случаи, когда были отстранены депутаты, которые успели получить положенные им мандаты, что сопровождалось шумными конфликтами и привело к судебным разбирательствам. Но этим дело не ограничилось. Параллельно были нарушены также гендерное равенство, принцип представительства молодежи, национальных меньшинств и инвалидов.

Одна из важных проблем, которую необходимо решить, возникает в связи с тем, что в условиях пропорциональной системы избиратели, отдавая свой за ту или иную политическую партию, как правило, не идентифицирует партию с кандидатом в депутаты, с конкретным лицом, которое должно представлять их интересы в парламенте. Избиратели, избрав конкретное лицо, в дальнейшем фактически не имеют возможности даже выразить ему свое недоверие, не говоря уже о том, что исключить его из парламента, если он не отстаивает их интересы и права или делает это недостаточно хорошо, если он не компетентен.

Почему в вопросах устройства государственной власти важный вопрос отводится именно выборам в парламент и на пост главы государства. Потому, что через выборы происходит легитимация институтов власти, их признание обществом. Выборы - это центральный элемент устойчивости политической системы.

Сложившаяся сегодня многопартийная система не способствует стабильному социально-экономическому развитию государства, быстрому продвижению реформ и получения от них ожидаемого эффекта, поэтому в среднесрочной перспективе Кыргызстан должен прийти к двухпартийной, максимум трехпартийной системе. Сегодняшние условия формирования парламентаризма не позволяют партиям укрупняться. Условия, при которых одна партия не имеет права поучить более 65 мандатов, а также низкий –

семипроцентный – порог для попадания политической партии в парламент, способствуют скорее распаду партий на мелкие части, нежели к объединению. Соответственно, нужны правовые механизмы и инструменты, которые подвигли бы политические партии на объединение и укрупнение. Для этого в числе первоочередных мер необходимо поднять процентный порог попадания партии в парламент. С 1 января 2020 года такой порог составит 9%, но решит ли этот порог проблемы укрупнения политических партий?

И наконец, для чего партия участвует на выборах? Для того, чтобы постараться получить большинство мест в парламенте, а также получить доступ к исполнительной власти, с тем, чтобы пользуясь механизмами власти постараться реализовать заявленные программы и претворить в жизнь обещания данные избирателю.

В развитых государствах политические партии, получившие большинство мест в парламенте, либо партии, сформировавшие коалицию большинства, получают возможность сформировать кабинет министров, и глава партии автоматически становится главой правительства, затем формирует свою команду, четко формулирует приверженность во внутренней и внешней политике, обрисовывает контуры будущих реформ. И в данной связи возникает правомерный вопрос, почему в Кыргызстане лицо, возглавляющее партию, победившую на выборах, не становится автоматически, как это принято в других странах, главой правительства со всеми вытекающими из этого последствиями?

Что касается того, как формируется Кабинет министров, то это происходит, как правило, кулуарно, негласно, при этом кандидаты в члены правительства предлагаются лидерами фракций, но кандидатуры кандидатов являются своего рода результатом политического торга, сделки; обсуждение кандидатур на должность министров, как и глав регионов, происходит, что называется, при закрытых дверях, негласно, а назначение на должность, как и

снятие с должности, осуществляется без какой-либо огласки причин, мотивов, и населению остается только строить предположения, догадки. Очевидно, что такая практика приводит к распространению всякого рода сплетен, росту у населения недоверия к государственной власти, безразличия к ней и снижению и без того незначительно его авторитета.

В соответствии с ч. 2 ст. 90 Конституции КР от 2021 года субъектом, на которого возложено «представление граждан в парламенте, является депутат Жогорку Кенеша, избираемый сроком на 5 лет. Согласно идее, заложенной в Конституции, избиратель делегирует свою власть избранному им депутату. Письменным свидетельством волеизъявления избирателя является избирательный бюллетень. Такая же идея была заложена и в редакции ранее действующей Конституции от 2010 г.» [223].

В данном случае интерес представляет изменение Конституционного закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в связи с принятием новой редакции Конституции КР.

Так, Конституционный закон Кыргызской Республики от 26 августа 2021 года №103 «О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» внес кардинальные изменения в порядок избрания депутатов ЖК КР.

В ранее действовавшей редакции, ч. 4 ст. 30 Конституционного закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» было установлено, что «на выборах депутатов Жогорку Кенеша в избирательном бюллетене указываются не кандидаты в депутаты, а названия политических партий в очередности, определенной жеребьевкой» [224].

Демократия, будучи инструментом, с помощью которого воплощается в жизнь идея и принцип народовластия, по своей природе и предназначению

должна обеспечивать наибольшее представительство интересов населения в органах власти, что на практике достигается через систему выборов. Существуют, как известно, мажоритарная, пропорциональная и смешанная избирательные системы, из которых именно пропорциональная стимулирует в наибольшей мере, как показывает практика, политическую активность граждан, а кроме того, способствует созданию идейных партий, что в настоящее время особенно актуально для Кыргызстана по той причине, что большинство партий в республике, по сути, представляет собой политические проекты, а не полноценные партии.

Пропорциональная избирательная система в интересующем нас плане в наибольшей мере по сравнению с другими избирательными системами способствует формированию избирательных органов государственной власти, которое характеризуется пропорциональным, равномерным распределением общественной поддержки каждой из участвующих в выборах политической партии. Кроме того, только пропорциональное представительство способно, что очень важно, реально обеспечить группам, представляющим те или иные меньшинства, определенное присутствие, представительство, соразмерное, соответствующее той поддержке, которая оказывается населением на выборах. Следует отметить, что данная система была принята во многих государствах, главным образом в тех, которые принято относить к странам с развитой демократией, к примеру, в Бельгии, Дании, Венгрии, Италии, Норвегии, Финляндии, Швеции, Швейцарии и др. [225].

Современное общество как Казахстана, так и Кыргызстана поделено на множество сегментов, оно дифференцировано по разным признакам, в том числе политическим взглядам и интересам, которые в той или иной мере, тем или иным образом отражены в программах всех политических партий. Совпадая в чем-либо, эти программы, как правило, разнятся между собой принципиальным образом в вопросах, связанных с дальнейшим развитием

государства. Следует сказать, что определенное совпадение во взглядах партий наблюдается по вопросу, связанному с необходимостью максимально возможного представительства интересов граждан в избирательных органах государственной власти, которое обеспечивается деятельностью партий. Данная проблема имеет универсальный характер. Ее пытаются тем или иным образом решить почти во всех современных государствах. Впервые в истории идея, связанная с необходимостью представлять интересы граждан в избирательных органах государственной власти, была сформулирована известным политическим деятелем в период Великой Французской революции Оноре де Мирабо, который уподобил парламент с картой государства, на которой «границами отдельных административных территорий государства являются интересы и избирательные предпочтения граждан» [226].

Со времен Оноре де Мирабо, естественно, многое изменилось, однако проблемы, связанные с избирательными системами, необходимостью их постоянного совершенствования, приспособления их к текущим условиям и обстоятельствам, неизменно остаются предметом тщательного анализа и острых дискуссий. Так, различные стороны пропорциональной избирательной системы, рассматриваемой часто как «способ формирования выборных органов государственной власти» с помощью партийного представительства, подвергались анализу в трудах таких исследователей, как Дж.М. Кэрри, С. Хикс, [227], М. Бечер, И. Гонсалес, Д. Штемуэллер [228], Я. Чебуб, Дж. Син [229], взгляды и выводы которых представляют определенный интерес для нашего исследования. Представим вкратце некоторые идеи указанных авторов.

Дж.М. Кэрри и С. Хиксом в качестве предмета осмысления были взяты проблемы, касающиеся возможности создания и применения таких избирательных правил, с помощью которых возможно было бы достигнуть политических идеалов, в качестве которых, по их мнению, выступают

максимальное представление интересов и предпочтений избирателей и полная подотчетность правительств. Наряду с прочими вопросами они, понимая, что достижение любого политического идеала в принципе едва ли возможно, но продвижение к нему всегда оправдано, рассматривали роль компромисса в движении к идеалу. С помощью этих компромиссов, по их мнению, охарактеризовав их как нелинейные, можно добиться большей части преимуществ, которые принято относить к пропорциональному представительству, и при этом принести в жертву меньшие преимущества, относимые к мажоритарной форме выборов [227].

Что касается М. Бечера, И. Гонсалеза и Д. Штемуэллера, то ими был тщательно проанализирован вопрос, связанный с ролью и значимостью избирательных институтов в подъеме, продвижении партий популистского характера. Проведенный ими анализ, основанный на богатом фактическом материале, позволил им прийти к обоснованному заключению, что роль избирательных правил незначительна и непринципиальна. Используя различные методы, они произвели подсчет, а затем, уже на основе конкретных данных, сделали вывод, что избирательная реформа в Великобритании, позволившая совершить переход к пропорциональной системе, привела к тому, что доля голосов правых популистских партий возросла в среднем только на 12–13,5%, и это при том, что популизм в исследуемый ими период заметно возрастал почти во всех европейских странах, а реформа, проведенная в Великобритании, сместила голоса, отданные в пользу популистских партий, заметно выше европейских показателей [228].

Исследование, проведенное Я. Чебубом, Дж. Сином, подвело к их к выводу, что системы с пропорциональным представительством, в которых практикуются открытые списки, вынуждают кандидатов в парламент добиваться персональных голосов, единственно которые способны гарантировать им успех. Такая особенность системы, по их мнению,

неизбежно способствует росту и обострению конкуренции между лицами, принадлежащими к одной и той же партии, что в свою очередь приводит в итоге к таким отрицательным последствиям, как ослабление, снижение эффективности избирательных и законодательных партий, сужение государственной политики, местничество, клиентелизм, рост коррупции. Одной из особенностей пропорционального представительства является, по их убеждению, то, что число деятельных и эффективных кандидатов, выдвигаемых по партийным спискам, ограничено, а голоса, отданные за них, распределяются таким образом, что это свидетельствует о том, что в процессе выборов конкуренцию между кандидатами, принадлежащими к одной партии, пытаются ввести в определенные рамки, смягчить ее [229].

Следует сказать, что при всем имеющемся разнообразии исследований, касающихся пропорциональной избирательной системы, значительная их часть посвящена ее изъянам, недочетам, в то время как проблемы, связанные с повышением и оценкой ее эффективности, остаются, к сожалению, вне поля зрения исследователей, как будто у нее больше недостатков, чем достоинств, что не соответствует действительности.

Применительно к конкретным условиям, сложившимся к настоящему времени в Кыргызстане, сильной стороной рассматриваемой нами системы в отличие от существующей в Казахстане, является то, что она, вопреки всем своим недочетам, предоставляет возможность справедливо конвертировать, преобразовать электоральные предпочтения, интересы избирателей в депутатские мандаты, сводя таким образом к минимуму дестабилизирующие факторы, возникающие на заключительной фазе выборов, при распределении мандатов, когда количество «премиальных» мест для наиболее влиятельных партий уменьшается до определенного минимума, в то время как прочие партии получают возможность попасть в парламент. Несомненным преимуществом пропорциональной системы является то, что у избирателей, населения появляется реальный мотив для

участия в выборах, так как каждый голос может повлиять на их конечный результат.

Следует отметить, что пропорциональная система способствует тому, что в Кыргызстане сохраняется и развивается партийное многообразие. Благодаря данной системе формируется и сохраняется определенный баланс между большинством и меньшинством в обществе. Ее использование не дает возможности одной партии полностью монополизировать голоса избирателей, параллельно предоставляя возможность немногочисленным партиям, которые могут входить в различные коалиции, реально участвовать в политической жизни страны, что в конечном счете придает политическим процессам стабильность, а политике большую последовательность, поскольку отрывается поле для компромиссов.

Конкретные политические, социально-экономические и культурные условия, сложившиеся к настоящему времени в Кыргызстане, определяют степень и характер изъянов пропорциональной системы, а вернее, негативных последствий, к которым привело ее внедрение. Среди них следует назвать такие, как поляризация партийной системы, которая способна привести к замедлению деятельности органов власти, как и скорости принятия необходимых решений. Выше мы перечисляли в качестве достоинства пропорциональной системы то, что она способствует сохранению и развитию многопартийности, придавая определенный вес, значимость немногочисленным и невлиятельным партиям. Однако далеко не всегда такого рода партии, как показывает практика, и не только в Кыргызстане, используют появившиеся у них возможности во благо дела и в интересах избирателей и народа в целом, а часто в собственных интересах, что особенно заметно в условиях баланса политических сил в парламенте. Не говоря уже о том, что при пропорциональной избирательной системе в парламент и в органы управления могут проникнуть и партии экстремистского характера.

На сегодняшний день в Казахстане и Кыргызстане практически отсутствуют труды, в которых представлен системный подход в описании пропорциональной избирательной системы. Чтобы быть объективным, из последних трудов отметим научную работу Исраиловой С. Ш.: «Теоретические аспекты деятельности политических партий в Республике Казахстан и Кыргызской Республике», защитившую в 2019 году.

Попытаемся частично восполнить данный пробел и опишем ее в плоскости комплекса политических, социально-экономических, правовых и прочих условий, угроз, сильных и слабых ее сторон.

Учитывая то обстоятельство, что пропорциональная избирательная система внедрялась в Кыргызстане не в последнюю очередь для оптимизации политической и государственной систем управления, описание следует начать с последних. Суть в том, проблемы, связанные с данными системами, состоят не в чрезмерно широких полномочиях, которыми располагает представительная власть, а во многом в возможности блокирования тех или иных политических решений. В Кыргызстане в силу различных причин утвердилась, по сути, бинарная система власти – президентская наряду с парламентской, при этом президентская является ключевой, а парламент представляет собой своего рода концентрат власти, который составлен из представителей достаточно многообразной политической палитры. Бинарный характер власти придает то обстоятельство, что на деле Президент и парламент оказывают наибольшее влияние на формирование прочих органов и структур власти в лице правительства, силовых структур, судебной системы и прокуратуры.

В Кыргызстане существуют определенные проблемы, связанные с разделением властей, которое, будучи закрепленным законодательно, на практике реализуется с большими издержками и, скажем так, в недостаточной мере. Так, судебную ветвь власти, независимость которой была законодательно оформлена с момента принятия первой Конституции

КР, практически с момента обретения Кыргызстаном суверенитета стремилась, и не безуспешно, подчинить себе исполнительная ветвь, продолжая тем самым традицию и практику, сложившуюся еще в советский период истории. В 2020 году зависимость судебной ветви от исполнительной власти не была преодолена, и в первую очередь это относилось к правоохранительным органам и прочим силовым структурам. Данная зависимость предполагала соответствующую практику, например, в виде допущения досудебного содержания под стражей, в виде обвинительных приговоров на судебных процессах над целой группой лиц, которые имели связи теперь уже с экс-президентом. И, таким образом, весьма скромная независимость судебной власти стала еще более незначительной, рискуя в дальнейшем потерять ее остатки.

В результате такой практики в Кыргызстане, в конце концов, стало чем-то привычным или во всяком случае не вызывавшим общественного резонанса привлечение к судебной ответственности лиц, занимавших государственные должности, за злоупотребление ими властью, когда большинство обвинений носило политический характер, подоплеку, чему не в последнюю очередь способствовала фактическая подчиненность судебной власти исполнительной ветви.

После того, как в октябре 2020 года в Кыргызстане было очередной раз свергнуто правительство, уже третий с того момента, когда Кыргызстан в 1991 году, как и другие постсоветские республики, обрел суверенитет, и затем был принят ряд инициатив, касающихся конституционной реформы, появились основания считать, что сравнительно успешный, как считалось, демократический эксперимент в Центрально-азиатском регионе, пришел, как представлялось, к своему неудачному, печальному завершению. Президент был вынужден выйти в отставку, в то время как парламент продолжал удерживать в своих руках власть, тем самым превышая сроки, установленные законом. Он стал, по сути, штабом, где действовало новое руководство

страны. Следует отметить, что в период с 2019 года по 2020 год парламент фактически стал некоторым подобием политического клуба, в котором велись всякого рода переговоры и который не имел какой-либо строгой и четкой политической ориентации, не занимал принципиальных позиций, не имея их, по общественно значимым вопросам и готовый в любой момент поддержать наиболее сильную сторону, четко обозначенного лидера. Однако в условиях политической неопределенности парламент, формально оставаясь открытым для консультаций и взаимодействия с общественностью, превратился бездействующий орган во всем, что касалось наиболее острых вопросов общественной жизни, однако проявляющий заметную активность, связанную с преследованием своих политических оппонентов и критиков.

В условиях крайней политической нестабильности и неопределенности, отсутствия общепризнанного политического лидера парламент неизбежно превратился в орган, который ожидал своего роспуска. Однако те же факторы – нестабильность, неопределенность, отсутствие лидера – привели к тому, что выборы, состоявшиеся в ускоренном порядке в октябре 2020 года, привели к тому, что довольно большая часть депутатов парламента предшествующего шестого созыва 2015–2020 годов водворились в уже в парламенте нового созыва, что спровоцировало массовое недовольство населения и манифестации.

Если вкратце охарактеризовать состояние политических и основных общественных институтов в Кыргызстане на тот момент времени, то получится следующая неутешительная картина.

Несмотря на то, что институт президентства в Кыргызстане признавался безоговорочно как партиями, так и гражданским обществом, реальный уровень легитимности судебной власти и правоохранительных структур был весьма низок, что позволяло судить и о реальном состоянии института президентства, как и остальных политических институтах. Что касается партий, то они, помимо прочего, характеризуются низким уровнем

стабильности и институализации, связью с обществом. В период между выборами большинство партий не проявляют особой активности и большую часть времени полностью бездействуют. Они, по сути, очень напоминают частные фирмы, которые озабочены в большей мере своими финансовыми интересами, чем собственно политикой, которая как раз ставится в зависимость от финансовых их интересов. Что же касается интересов элитных групп, то они носят, как это часто бывает, корпоративный характер и явно превалируют над интересами населения страны. И все это на фоне на фоне сравнительно неблагоприятных социально-экономических условий. Справедливости ради надо сказать, что такая картина характерна далеко не только для Кыргызстана, а, вероятно, в той или иной мере для большинства современных государств.

Вынужденный, по сути, переход Кыргызстана к рыночной экономике при отсутствии не только опыта, но и достаточных энергетических и природных ресурсов, необходимой кадровой базы и т.д. привел, как и в подавляющем большинстве постсоветских республик, к множеству отрицательных последствий, таким, к примеру, как резкий рост уровня коррупции, проникновение ее практически во все сферы политической, экономической и политической жизни страны, уход значительной части экономики и хозяйственной деятельности в теневой сектор и др.

Значительное влияние как на политическую, социально-экономическую ситуацию в Кыргызстане, так и его внешнюю политику оказывает его геополитическое положение. Не будет подробно описывать это положение, ограничившись констатацией того, что Кыргызстан находится фактически в условиях транспортного тупика, что обусловлено географическим положением, сложным высокогорным рельефом и сравнительно слабой развитостью транспортной инфраструктуры. Для развития последней требуются значительные финансовые вливания и материальные ресурсы, чем Кыргызстан не располагает.

Очевидно, что эффективность и характер любой избирательной системы, включая пропорциональную, находятся в любом современном государстве в зависимости уровня развития, зрелости гражданского общества. Что касается Кыргызстана, то вся совокупность социально-экономических, политических и прочих проблем наряду с низким уровнем развития экономики и конкретным историческим прошлым привели, к тому, что гражданское общество, несмотря на все принятые меры за время независимости, характеризуется низким уровнем развития. В данной связи следует указать на то, что институт гражданского общества получил наибольшее развитие в экономически благополучных странах, к которым Кыргызстан, как известно, не относится. Серьезным фактором, сдерживающим развитие гражданского общества в Кыргызстане, является то обстоятельство, что около 70% населения страны проживает в сельской местности. И дело не только в том, что гражданские общества возникли и наиболее интенсивно и успешно развивались именно в условиях городской жизни, а еще и в том, что сельские жители менее организованы, больше погружены во внутренние проблемы и т.д., не говоря уже о том, что уровень их жизни, как правило, ниже уровня жизни городских жителей.

Выше мы уже высказали несколько мыслей о коррупции, которая приняла в Кыргызстане со времени обретения им суверенитета беспрецедентные масштабы, что, впрочем, довольно характерно для государств и обществ, только вступивших на путь самостоятельного развития. Коррупция, надо сказать, подобна пандемии, в том смысле, что за редким исключением ею поражены практически все современные государства. Различие состоит в ее уровне, степени проникновения в различные сферы политической и социально-экономической жизни, характере и степени успешности борьбы с ней. Для Кыргызстана эти характеристики не внушают особого оптимизма.

Весь комплекс реформ, проведенных в Кыргызстане за время суверенитета, привел к тому, что довольно большая часть общества разочаровалась не то, что бы в демократии и ее институтах, а в том, каким образом она насаждалась и к чему привели в конечном счете реформы. В настоящее время между ведущими политическими силами Кыргызстане существует не то, что бы согласие в том, чтобы оставаться в русле дальнейшего демократического развития, а, скорее, непотворление демократическому курсу, что объясняется отсутствием реальной альтернативы данному курсу. Сформировавшиеся за время суверенитета новые политические и общественные институты, хозяйственные механизмы и структуры худо бедно, но действуют, и задача политиков, партий, различных общественных организаций, хозяйствующих субъектов состоит в том, чтобы совершенствовать эти институты и механизмы, а также законодательную базу. Никому – ни основным политическим силам, ни обществу в целом – не нужны революционные потрясения.

Политическая система Кыргызстана, как и экономическая и правовая, находится на пути естественного эволюционного развития, которое происходит с неизбежными в таких случаях взлетами и падениями, кризисами и выходами из них. И чужой опыт здесь часто не приносит ожидаемых результатов, во всяком случае в кратчайшие сроки и без значительных издержек. Это в полной мере относится к попытке внедрения в как в Казахстане, так и в Кыргызстане пропорциональной избирательной системы, которая является удачной, так как способствует эффективному развитию ветвей государственной власти, что в свою очередь снимает в свою очередь ведет с заметному снижению напряжения между политическими силами и уровня внутривполитических конфликтов. Следует, однако, сказать, что действенность пропорциональной системы будет, как нам представляется, во многом зависеть от действий руководства республики, а

вернее, от их правильности и своевременности, в направлении стабилизации общей обстановки в стране, установлении верховенства права и т.д.

Если принять во внимание то, что избирательная система – это перевод голоса избирателя в мандат, то получается, что избиратель, голосуя за партию, по сути, передает свою власть не депутату, а политической партии.

Возникает коллизия между смыслом Конституции и правовой действительностью. С одной стороны, партия без физических лиц виртуальна и не может функционировать. С другой стороны, чтобы функционировал парламент, ЦИК вынуждена передать мандат лицам, включенным в список кандидатов от политических партий, о которых ничего не известно избирателям и за которых никто не голосовал. Тем самым нарушается Конституция, по сути, избиратель оказывается обманутым.

Если иметь в виду, что, согласно Конституции, депутаты не связаны императивным мандатом, то владельцами мандатов становятся лица, независимые от воли и решений партии. Таким образом, и избиратели, и политическая партия становятся заложниками лиц, ставших владельцами депутатского мандата, поступки и поведение которых непредсказуемы.

Между тем, пропорциональная система, как одна из разновидностей избирательной системы является лишь методом, процедурой выборов, а не правовой нормой, определяющей субъект выборов.

Субъект выборов, то есть тот, кому делегируется избирателем власть, определяется законом, в частности, как уж было указано выше, статьей 70 Конституции Кыргызской Республики. Поэтому голосуя за политическую партию, указанную в списке, избиратель также должен иметь возможность голосовать за конкретных кандидатов из списка политической партии, чтобы делегировать им свою власть.

На наш взгляд, уместна критика в сторону парламентских выборов, осуществленных по партийной системе, так как при партийной системе

делают упор на авторитет лидера партии, а не на кандидатов, выдвигаемых по партийным спискам.

Законодатель с учетом современных реалий и социальных потрясений, нашел приемлемый способ выборов депутатов ЖК КР исходя из интересов партийного развития и в тоже время учитывая интересы электората – избирать непосредственно тех кандидатов, которые указаны в партийных списках и списках по одномандатным округам.

Выводы:

1. Поправки к законам о выборах и партиях сами по себе не в состоянии привести к тому, что сформируется и будет успешно функционировать многопартийная система. Для этого необходимо в первую очередь, чтобы партии располагали реальной властью. В условиях же, когда формально самостоятельные партии находятся под внешним управлением, а новые партии создаются «сверху вниз», можно утверждать, что происходит процесс деградации политической системы, а партийная конкуренция носит исключительно формальный характер. На деле же, взамен конструктивного, происходящего в рамках закона противостояния партий, представляющих интересы избирателей, идет их борьба за депутатские мандаты, места в парламенте. Расширение и усиление исполнительной власти, установление ею контроля за законодательным творчеством ведет в конечном счете к ослаблению роли партий в политической жизни, порождает в обществе недоверие и безразличие к власти.

2. Выборы, которые происходили в ряде постсоветских республик, в том числе в Казахстане, Кыргызстане и России, по правилам пропорциональной системы выборов, были примером того, как одна и та же система может, в зависимости от всей совокупности обстоятельств, в которую входит такой важный фактор, как историко-культурная и ментальная специфика народа, привести к различным результатам, а также примером того, как

пропорциональная система, может привести к искажению предназначения политических партий и объединений, так и избирательного процесса.

3. В реальном политическом процессе на второстепенные, менее влиятельные партии часто пытаются оказать давление более влиятельные, доминирующие партии, которые, естественно, заинтересованы в собственном усилении, которая может быть достигнута различными способами, в том числе ослаблением либо созданием фиктивной оппозиции в лице парламентских партий, которые, не имея возможности взять в руки власть, готовы идти на серьезные компромиссы с доминирующей партией. Реформы избирательной системы являются одним из действенных средств исключения такой практики, поэтому формы избирательной системы и последствия ее функционирования становятся одной из важнейших составляющих политики правительства.

4. Введение некоторых ограничений на политическую деятельность наряду с неинституциональными мерами, каковыми являются, в частности, различного рода фальсификаций и применение административных ресурсов, создает, как показывает практика, благоприятные условия для имитационной деятельности и уменьшает мотивацию к политической активности.

4.1. В Кыргызстане действует широко распространенная в разных странах списочная ПР система (ПРС): каждая партия представляет список кандидатов избирателям. Избиратели голосуют скорее за партию, чем за кандидатов, и партии получают места в пропорции к набранным ими голосам в общенациональном масштабе. Кандидаты получают места в соответствии с их позицией в списке.

Мажоритарные избирательные системы (как двухтуровая, так и ПЛ) не рекомендуются, поскольку они хотя и устанавливают более тесную связь между депутатом ЖК и его избирателями, но ведут к размножению и ослаблению партий, формированию разношерстного депутатского корпуса, не способного слаженно работать.

Если выбирать между ПЛ и МЖ двухтуровой системой, то ПЛ система обладает большими преимуществами, так как МЖ система приводит к избранию кандидатов, набравших очень маленькое количество голосов избирателей, а также к увеличению числа кандидатов в избирательном округе, излишним надеждам, а затем – в результате проигрыша – к недовольству. ПЛ система предпочтительней, поскольку она выставляет перед потенциальными кандидатами намного более высокое требование – победу самого сильного и сразу в единственном туре.

И в дополнение к этому, подкуп избирателей, конфликты, а также избрание финансово состоятельных, регионально ориентированных кандидатов всегда было широко распространено и при одномандатных округах.

4.3. Для обеспечения стабильного и эффективного правления желательно использовать такие параметры избирательных систем, которые, сформируют сильные партии и постепенно приведут к снижению уровня многопартийности в парламенте и в стране.

Рекомендуем сохранять списочную ПР систему, поскольку при ней меньше голосов пропадает, партии получают стимулы укрупняться и формируют более стабильные правительства, а также представлять инклюзивные и социально разнообразные списки кандидатов; ограничивают возможность создания регионально доминирующих партий.

Основные недостатки ПР систем, излишнюю многопартийность и ослабление связи между избирателями и их представителями, предлагаем корректировать посредством использования открытых списков и наименее пропорциональной формулы.

4.4. Избирательный порог, как грубый, произвольный механизм, не рекомендуем, но если его оставлять для сокращения количества и укрупнения партий, то следует взять усредненный 5% барьер при использовании наиболее непропорциональной формулы.

4.5. Лучшим вариантом для Кыргызстана было бы стимулирование сокращения числа политических партий путем их естественного, ненасильственного отбора посредством создания избирательных округов (от 5 до 7-9 мандатов) при использовании ПР системы смешанного членства (ПССЧ).

5. Выборы, проходившие в Кыргызстане с момента обретения им политического суверенитета, происходили на состязательной, конкурентной основе, однако использование противоборствующими сторонами различных, как правило, противозаконных или нечестных средств, в частности, коррупции, приводило к тому, что выборы в конечном счете теряли демократический характер, что, как известно, неоднократно приводило к росту недовольства в обществе, к протестам, к глубоким политическим кризисам и досрочной и насильственной смене государственной власти. В таких случаях политические партии не выполняли возложенные на них функции. В процессе политической эволюции в Кыргызстане была введена пропорциональная избирательная система, которая была необходима для эффективного функционирования демократических институтов в стране и усиления роли и самостоятельности политических партий, которые являются важнейшим связующим звеном между государством и гражданским обществом, благодаря которому граждане могут активно участвовать в политике, проявлять свою волю и таким образом влиять на жизнь в стране.

6. Политические партии, разумеется, если они обладают самостоятельностью и служат интересам общества, являются одной из важнейших основ демократии, и пропорциональной избирательной система необходима для того, чтобы обеспечить справедливое их представительство в парламенте. Роль связующего звена партий, посредника между государством и гражданским обществом позволяет гражданам не только формально, но и вполне реально, результативно участвовать в политической жизни страны, представлять свои интересы, оказывать влияние на принятие

важнейших управленческих решений. Однако за все время суверенитета в Кыргызстане так и не удалось создать сбалансированную и эффективную партийную систему.

7. Избирательную систему Кыргызстана в том виде, в котором она существует и функционирует в настоящее время, сложно охарактеризовать как эффективную. Наиболее существенными причинами ее низкой эффективности являются: фактическое отсутствие конкуренции между партиями, которое обусловлено главным образом их слабостью, применением на выборах таких методов и средств, как использование административного ресурса, подкуп; сравнительно низкий уровень политической культуры как избирателей, так и основной массы членов партий; незначительный по объему и качеству политический опыт как партий, так и населения; низкий уровень стабильности, непрозрачность партийной системы в целом и др. Преодоление перечисленных и прочих изъянов избирательной системы, оптимизация как партийной, так и государственной системы власти, придаст новый импульс для дальнейшего ее развития.

ВЫВОДЫ:

Избирательное законодательство Казахстана и Кыргызстана представляет собой последовательно динамично развивающиеся избирательные системы формирующие органы государственной власти.

Необходимым отметить, актуальные вопросы, рассмотренные нами и касающиеся сегодняшних проблем избирательной системы:

- реализация в полной мере активного и пассивного права граждан;
- совершенствования избирательного законодательства;
- прозрачность составления партийных списков кандидатов;
- достоверность списков избирателей;
- допуск наблюдателей к выборам;
- проблематичность отзыва выборных должностных лиц;
- прозрачность подсчета голосов;
- применения автоматизированных систем голосования и передачи и другие.

Отдельного освещения требуют проблемы организации выборов в органы МСУ. Особую значимость в последнее время приобретают проблемы определения критериев легальности и допустимости используемых активными участниками выборного процесса избирательных технологий. Все эти и многие другие проблемы развития института выборов настоятельно диктуют необходимость в их всестороннем научном осмыслении и, несомненно, могут и будут являться темой для дальнейших научных дискуссий.

Отдельно нужно отметить уровень культуры электората. Не секрет, что к одним из важнейших факторов воплощения в жизнь избирательного законодательства, которое оказывает заметное влияние на состояние законности в области избирательных правоотношений, относится правосознание и правовая культура тех, кто участвует в той или иной роли в

избирательном процессе, главным образом – избирателей. Так, слабая осведомленность граждан, которая в обеих наших странах носит массовый характер, о правах избирателей и кандидатов, а также об организации и порядке проведения выборов, о деятельности избирательных комиссий не только затрудняет процесс выборов, но и ведет к искажению его результатов, что создает определенные угрозы соблюдению прав и законных интересов граждан, как и обществу в целом, создает благоприятную почву для конфликтов, которые могут принимать, как показывает опыт, массовый и неконтролируемый характер.

Часто при анализе и обсуждении избирательной системы внимание лиц, исследующих ее, концентрируется на возможных результатах, последствиях, которые предстают, в конечном счете, в виде примерной вероятной модели.

1. Введение всеобщего избирательного права имело конкретные социальные и политические последствия. Институт выборов влиял на формирующиеся социальные системы в мире и во многом определял направления развития общества. Одной из важнейших политических и конституционных основ современного демократического общества Казахстана и Кыргызстана является институт развития всеобщего избирательного права.

2. В первой главе исследования были представлены и подвергнуты анализу наиболее значимые теории, затрагивающие вопросы взаимосвязи и взаимодействия избирательной системы с институтами государственной власти. В нашем исследовании мы отошли от традиционного понимания избирательной системы как правового механизма (регулятора) формирующей правящий режим. Избирательную систему, напротив, следует считать производной от политической системы в целом.

В исследовании нами учитывалась сущность и роль сильной президентской власти, которая свойственна для политических систем и политической жизни как Казахстана, так и Кыргызстана.

3. Во второй главе исследования был представлен и подвергнут анализу процесс и последствия преобразования избирательных систем, который произошел в обоих наших государствах за время суверенитета. Были проанализированы, в частности, такие политические феномены, как партии власти, партийная система, институт президентства и разделения властей.

Для того чтобы анализ влияния и последствий внедрения пропорциональной избирательной системы имел достаточную объективность и точность, нами были представлены множество фактов и в подробном виде представлена структура последних в обеих странах выборов, при этом были определены индексы партийной фрагментации и рационального, способного обеспечить наибольшую эффективность количества парламентских партий в каждом из наших стран, а также проведен сравнительный анализ итогов последних выборов, проведенных по правилам смешанной системы, с итогами предшествующих.

4. В двух последующих главах были выявлены и подвергнуты анализу причины, по которым были подвергнуты преобразованию избирательные системы и законодательства в обоих наших государствах. В условиях политического режима, характеризуемой сильной президентской властью, прогнозируется, что пропорциональная система не сможет способствовать развитию подлинной многопартийности, последние прошедшие выборы в парламенты в 2019 году в РК и в 2021 году в КР тому подтверждение.

5. Среди множества черт, присущих для Казахстана, Кыргызстана и России, как и многих других постсоветских государств, следует в первую очередь назвать очень близкую структуру институционального дизайна, которую образуют:

- президентско-парламентская система с расширенными президентскими полномочиями;
- заметное воздействие исполнительной власти на законодательную;

- особенности взаимодействия политических партий с исполнительной властью;
- фактическое отсутствие либо существенное искажение института разделения властей;
- наличие так называемой «партии власти», которая ассоциируется непосредственно с личностью президента, и в конечном счете она превращается в послушный инструмент в руках исполнительной власти и самого президента.

В таких условиях парламентская оппозиция рано или поздно становится формальной и фиктивной, используется властью как технический инструмент, а реальная партийная конкуренция отсутствует.

6. В эволюционном политическом процессе политические партии формируются традиционно по схеме «снизу-вверх», попытки же создать партии по обратной схеме, т.е. «сверху-вниз», приводят, как показывает практика, к возникновению фиктивных партий, на деле полностью подчиненным властным структурам, что наряду с искусственным принудительным преобразованием избирательной системы приводит в конечном счете к утрате партиями их основных функций и предназначения, состоящих в том, чтобы представлять и защищать интересы групп населения и общества в целом.

Так, в Казахстане применение смешанной избирательной системы не привело, как изначально предполагалось и к чему стремились, к возникновению реальной конкуренции в процессе выборов между политическими партиями, произошла дефрагментация политической элиты и образования новых партий в результате чего избирательные голоса были «разбросаны» и как токовой консолидации «оппозиционных партий» не произошло.

7. Реальная избирательная практика, опыт проведения выборов в Казахстане и Кыргызстане говорят в пользу того, что вопреки официальным

заявленным мотивам и намерениям проведения избирательных реформ, осуществлявшихся за время суверенитета в обеих республиках, были подчинены, в конечном счете, цели господствующей политической партии установить и укрепить собственную монополию на государственную власть и власть в парламенте, что так или иначе приводило к расширению президентских полномочий.

8. На сегодняшний день в Казахстане предполагаются «косметические» изменения избирательной системы и можно предположить, что фракционный состав Мажилиса после выборов в 2019 году останется прежним. Политическому режиму стоит сократить использование административного ресурса и давление на оппозиционные партии.

9. Предложение, которое имело место быть в Казахстане, Кыргызстане и России, о необходимости вернуться к применению смешанной системы вполне подчиняется логике, приведенной в вышеуказанных выводах, и может привести к тем же последствиям, поскольку в той форме и теми способами, которыми ее будут, по всей видимости, реализовывать, она в конечном счете вберет в себя изъяны как пропорциональной, так и мажоритарной систем. Несмотря на возможность получения побочных, непредвиденных и нежелательных для власти результатов, к примеру, усиление региональных элит и кланов, тем не менее, смешанная система позволит сохранить и удержать власть правящего режима.

10. Чтобы достигнуть усиления роли политических партий и развития многопартийности в наших странах, необходимо в первую очередь уменьшить влияние исполнительной власти на законодательную, а также возможности расширения президентских полномочий, а с ними и власти, закрепленные в Конституции.

11. Октябрьские события 2020 года, произошедшие в Кыргызской Республике, изменили ход социально-политической жизни страны, и были назначены внеочередные выборы на пост Президента КР, которые состоятся

10 января 2021 года. Для нас представляет огромный интерес работа Конституционного совещания, над новым проектом Конституции Кыргызской Республики. По нашему мнению, рабочая группа, которую будет сформирована и которая будет заниматься оптимизацией избирательной системы Кыргызстана, должна будет представить Национальному совету по устойчивому развитию свои предложения и изменения в законы как можно быстрее и уже в оформленном и окончательном варианте, поскольку в ноябре предстоят еще парламентские выборы в ЖК КР.

12. Избирательные правоотношения служат промежуточным звеном, опосредуют осуществление такого фундаментального конституционного права граждан, как избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы МСУ.

Избирательные правоотношения, как и любая другая форма правоотношений, имеет свою структуру, которая зависит от публично-правовой природы этих правоотношений, складывающихся в процессе и в связи с периодической сменой и передачей публичной власти, осуществляемых в форме и по итогам выборов. При этом не меньшую роль в полном развертывании и реализации избирательного процесса играют избирательные комиссии, поэтому справедливо и логично рассматривать их, взятых в совокупности, как одного из основных субъектов публичных избирательных правоотношений, без которого нельзя ни создать, ни заставить работать организационно-правовой механизм выборов.

13. Природа выборов наряду с подвижным характером избирательных прав граждан сами по себе подразумевают обязательное совершение разнообразных процессуальных избирательных правоотношений, наиболее важной особенностью которых проявляется в различных способах их правовой защиты.

Избирательные правоотношения нуждаются в судебной защите, которая является для них важнейшей, приоритетной, что подчеркивается, в

частности, в специальном указании, содержащемся в Конституционном законе РК об основных гарантиях, в котором судам вменяется в обязанность организовывать собственную деятельность – причем как в рабочие, так и выходные дни – таким образом, чтобы было обеспечено безотложное, своевременное рассмотрение споров, возникающих по ходу выборов. Решения, принятые избирательной комиссией по результатам выборов, как и сами эти результаты, могут быть пересмотрены исключительно в судебном порядке.

14. Характер специфики избирательных правоотношений зависит от норм избирательного законодательства, которое является первичной составляющей правового регулирования на общественные отношения в процессе выборов. Поэтому неразвитость избирательного законодательства, не говоря уже об его отсутствии, неизбежно ведет к тому, что отстают в своем развитии и избирательные правоотношения либо развиваются в неправильном направлении.

15. Имея в виду то обстоятельство, что избирательное законодательство в наших странах не располагает унифицированной, единообразной юридической структурой, а на деле представляет собой определенный комплекс норм, включающие в том числе нормы, взятые из различных отраслей права, предлагается разработать новый Кодекс о выборах.

16. К настоящему времени в наших странах существует сравнительно большое количество различных политических партий, что, однако, не только не способствует улучшению как политической, так и избирательной систем страны, повышению их эффективности, а, напротив, определенным образом препятствует их дальнейшему развитию. Речь, таким образом, идет об избыточном числе партий и необходимости свести их оптимальной количественной величине. Лучшим вариантом, как нам представляется, было бы их естественное, ненасильственное сокращение путем отбора посредством формирования избирательных округов (от 5 до 7–9 мандатов),

для чего необходимо использовать, в частности, пропорциональную систему смешанного членства.

17. Уникальна практика конкурентной борьбы партий в наших странах. Почти что все выборы, которые до настоящего времени проводились и в Казахстане и в Кыргызстане, носили преимущественно конкурентный характер, однако конкуренция носила по ряду причин формальный характер, поскольку исполнительная власть активно использовала такие инструменты, как административный ресурс, подкуп и др., что в конечном счете приводило к глубоким и длительным политическим кризисам, которые, как известно, несколько раз преодолевались насильственной сменой власти, досрочными выборами в парламент. Одной из важных причин политической нестабильности в республике было и является слабость и неразвитость подавляющего большинства политических партий. В то время как является общепризнанным положение о том, что наличие сильных политических партий является необходимым условием для эффективного функционирования как политической системы в целом, так избирательной системы, а также для развития демократии в стране. Значение политических партий трудно переоценить, поскольку они являются связующим звеном между государством и гражданским обществом, без которого надлежащее участие граждан в политической жизни существенно затрудняется, становится исключительно формальным. С другой стороны, политические партии сами по себе очень важны, поскольку могут и должны представлять общественные интересы и оказывать существенное влияние на принятие государственных решений.

19. Политические партии в условиях пропорциональной избирательной системы служат основой данной системы и демократии в целом. Их медиативная, т.е. опосредующая роль между государством и гражданским обществом способствует вовлечению граждан в политическую жизнь страны и общества, их активному и продуктивному участию в ней, реализации их

прав и интересов. Партии обеспечивают представительство этих интересов и влияют на принятие важнейших политических и управленческих решений. Однако следует признать, что за годы суверенитета в наших странах так и не были созданы сбалансированные и эффективные партийные системы.

20. Избирательную систему Кыргызстана в настоящее время трудно охарактеризовать как эффективную, и она требует дальнейшего совершенствования. В качестве причины ее недостаточной эффективности следует в первую очередь назвать отсутствие достаточного исторического опыта и времени для построения демократических институтов и структур при сравнительно низком уровне политической культуры основной массы населения страны. Что же касается конкретных черт, то следует назвать такие, как: слабость политических партий и, как следствие, отсутствие или во всяком случае очень незначительная конкуренция между партиями, на которых сильное давление оказывает исполнительная власть и провластные партии; манипуляция исполнительной властью, являющейся безусловной доминирующей политической силой в стране, выборным процессом и балансом политических сил; широкая практика применения на выборах недемократических избирательных методов и технологий, к примеру, таких, как активное использование административного ресурса, подкуп и пр.; отсутствие твердого порядка в общей партийной системе страны, нестабильность и непрозрачность данной системы и др. Без преодоления указанных изъянов, недочетов избирательной системы невозможно говорить о выходе ее на более высокий и приемлемый уровень.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ:

В вопросе реформирования избирательной системы нужно помнить о том, что выбираемая модель не должна быть слишком сложной для понимания электората. Пригодность избирательной системы определяется тем, насколько она справедливо позволяет обществу делегировать во власть своих представителей. Дизайн избирательной системы имеет большое значение для преодоления наследства авторитарных режимах. В условиях Казахстана, выбор в сторону МС является наиболее оптимальным, что позволит изменить динамику парламентских и местных выборов, дав шанс обществу на мобилизацию и продвижение независимых кандидатов. Общество сможет выйти из тупиковой ситуации, когда выборы, как механизм мирной смены власти больше не работают, создавая тем самым стимулы для насильственного противостояния. При благоприятных политических обстоятельствах, правильно выбранная избирательная система, через представленность оппозиции и зарождения подлинной конкуренции, может способствовать постепенной демократизации режима.

1. Совершенствование избирательной системы в Казахстане и Кыргызстане проходит в рамках стратегического долгосрочного планирования. И главная цель добиться сбалансированной справедливой выборной системы, которая будет вызывать доверие общества.

ЦИК, НПО, общественные эксперты и соответствующие госорганы постоянно ведут мониторинг проблем, существующих в выборном процессе и законодательстве. Это касается отсутствия унифицированного, кодифицированного Кодекса о выборах, морально и физически устаревшего Закона «О политических партиях», Закона «О средствах массовой информации» и т.д.

2. Эксперты отмечают, что практически ни одна из жалоб, которая была подана гражданским обществом во время последних выборов в ЖК в

2015г. и 2020г., Президентских выборов в 2017, 2021 гг. не нашла своего логического завершения. На наш взгляд, это угрожает тем, что порождает у граждан Кыргызстана правовой нигилизм, порождает недоверие к выборам.

3. По нашему мнению, как в Казахстане, так и в Кыргызстане существуют два аспекта, над которыми предстоит еще поработать: это технические проблемы и они вполне решаемы и политические.

К таким техническим проблемам относятся неточные списки избирателей, чтобы ее решить ГРС совместно с МТУ, сельскими управами необходимо усовершенствовать систему регистрации граждан по месту жительства, чтобы исключить дублирование данных избирателей в разных списках.

К политическим – например, порядок проведения Всенародного референдума о форме правления в стране: президентская или парламентская; модель избирательной системы; назначение внеочередных выборов, особенно это касается РК; основания роспуска парламента; привлечение к уголовной ответственности депутатов.

4. Путем совершенствования избирательного законодательства активизировать участие женщин и их выдвижение на выборные должности, представительство в парламенте. Строго соблюдать 30% квотирование в выборах по партийным спискам для женщин, так как показывает статистика, число женщин во власти, начиная с 2004 года, неуклонно снижается. В случае сложение мандата женщиной, на освободившееся место должна быть выдвинута также женщина.

5. Необходимо переработать многие положения Закона «О политических партиях», так как данный закон с 1999 года ни разу не пересматривался. Отдельные проблемы касаются создания партий и их ликвидации, должны быть детально прописаны основания и порядок организации или ликвидации; критерии выдвижения кандидатов по партийным спискам на выборные должности, основания их отзыва; права и

обязанности председателя и членов партии; государственные гарантии деятельности партий, их защита от произвола судебных и правоохранительных органов; гарантированное эфирное время выступлений представителей партий и баллотирующихся кандидатов от партий на государственных телерадиоканалах и т.п. Данные вопросы, бесспорно, указываются в уставах партий, но содержание устава партии не должно противоречить основополагающим нормам закона.

6. ГРС КР было отмечено, что на сегодня скорость обновления данных в Кыргызстане составляет в среднем один год, а это значит, что на момент использования данные о населении, имуществе, транспорте и т.п. сведения сильно устаревают.

Государственной Регистрационной службе Кыргызской Республики и государственному предприятию «Инфосистема», необходимо подготовить проект того, как решать проблемы точных списков избирателей. Этот вопрос не менее важен, чем все законодательные совершенства. Выборы в парламент КР в октябре 2020 г. показали несовершенство регистрации граждан на избирательных участках по форме № 2, когда массово граждане перерегистрировались, особенно в г. Бишкек, чтобы отдельные партии могли преодолеть 0,7 % региональный барьер.

По нашему мнению, считаем, что необходимо отладить в стране государственную регистрацию граждан, которая должна стать одной из составляющих в реестре государственной регистрации организаций, транспорта и имущества.

7. Среди экспертов стран СНГ возникает оживленная дискуссия по процедурам самого голосования и подсчета голосов. В этом плане совершенствования Избирательной информационной системы (автоматизированной системы голосования «Шайлоо») в КР или «Сайлау» в РК несомненно, будет способствовать объективности подсчета голосов и устранению человеческого фактора.

В настоящее время, благодаря цифровизации, ускорилось время обновления списков имеющихся избирателей, однако острой проблемой стоит вопрос о явке избирателей для голосования.

Предлагается, на примере отдельных стран (Италии, Германии, Австрии, Кипра, Люксембурга, Греции, Бельгии, Аргентины, Бразилии, Турции, Пакистана, Египта) ввести штрафы за не голосование на выборах.

8. Для постоянного совершенствования избирательного законодательства, мы предлагаем в состав будущей рабочей группы (ее состав должен утверждаться Национальным советом) включить: по два представителя парламентских партий, а также представителей крупных партий, не вошедших в парламент, представителей Аппаратов правительства, Президента, ЦИКа, Минюста, судейского корпуса, НПО и ряда международных организаций.

9. Одна из острых тем избирательного процесса - распределение мандатов. Необходимо четко определить на основе каких принципов, и посредством каких методов голоса избирателей должны быть преобразованы в соответствующие выборные мандаты, чтобы не возникало никаких спорных вопросов.

На встрече с экспертами Международного фонда избирательных систем (IFES), осуществляющим программу технической поддержки выборным процессам в Кыргызской Республике был презентован анализ международного опыта систем распределения мандатов.

Как отмечали участники, на первый взгляд может показаться, что система распределения мандатов не может и не должна оказывать существенного воздействия на итоги выборов, однако практика проведения выборов в нашей стране показывает, что это мнение далеко от фактической реальности. В процессе обмена мнениями эксперты пришли к выводу о том, что для Кыргызстана необходимо выработать свою систему распределения мандатов с учетом международного опыта.

10. На сегодняшний день в Кыргызстане избиратель голосует за партию, а список кандидатов в представительный орган в свою очередь составляется на основе внутрипартийного рейтинга и, к сожалению, не всегда соответствует предпочтениями избирателя.

В этой связи предлагаем также в Казахстане применение преференциального голосования, чтобы предусматривать наделение граждан оказывать предпочтение (преференцию) не только партиям, но и конкретным кандидатам.

11. Статус и права международных наблюдателей и наблюдатели от НПО, доверенных лиц от партий, должны быть нормативно закреплены, чтобы избежать конфликтных ситуаций и споров. Наблюдатели должны иметь возможность проводить мониторинг за всеми стадиями избирательного процесса во избежание фальсификации выборов.

16. Государственное финансирование политических партий в РК должна быть пересмотрены и не ложиться бременем на бюджет государства, так как получается, что пропрезидентские партии за счет бюджета государства получают дополнительные средства для своей партийной деятельности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Минникес И.В. Выборы в истории Российского государства в IX – начале XIX века // Изд-во «Юридический центр Пресс», 2010. – С. 3.
2. Гессен В.М. Основы конституционного права. – Петроград, 1918. – С. 197-198.
3. Монтескье Ш. О духе законов // Монтескье Ш. Избр. произведения. – М., 1955. С. 290-300.
4. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права // Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. – М., 1998. – С. 290-296.
5. Гессен В.М. Теория конституционного государства. – СПб., 1914. – С. 105.
6. Гессен В.М. О правовом государстве. – СПб., 1906. – С. 58-59; Гессен В.М. Теория правового государства // Политический строй современных государств. – СПб., 1905. – С. 175-176.
7. Джумабаев М.Д. Развитие избирательной системы Кыргызской Республики. Автореф. дисс. к.ю.н. – М., 2004.
8. <https://e-history.kz/ru/news/show/4079/>
9. Ефремов Н.Н. Становление избирательного права в России // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 12-21
10. Борисов О. В. Формирование избирательной системы Советского государства // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. Орел, 2009. С. 195.
11. Кемелбеков А. А. Организация местной власти в Казахстане в период 1917-1933 гг. (Историко-правовой аспект) // Юридическая наука. № 9, 2019 г. С. 14; Кожкенов С. Выборы — исходное условие демократии // <http://nomad.ru>

12. Становление избирательных систем в Республике Казахстан и Российской Федерации (Исторический аспект) <https://articlekz.com/article/5024>; Рыбкина И.П. Избирательная система современной России: проблемы становления и реформирования // nasledie.ru
13. Барпиев Ш. А. Первая избирательная система независимой Кыргызской Республики: политологический анализ // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана, № 4, 2021. С. 256. – 334 с.
14. Tolysbayeva A.D. (2021) About the experience of building of law-abiding state in the Republic of Kazakhstan, Zan series. No. 3 (99), ISSN 1563-0366, eISSN 2617-8362.
15. Nassimov M. (2021) Political advertising in the Republic of Kazakhstan: a comparative analysis of the presidential election campaigns in 2011 and 2015 years, Alfarabijournal, 2 (74) 2021, ISSN 1999-5911, pp 99-106.
16. Higashijima, Masaaki (2022) The Dictator's Dilemma at the Ballot Box, University of Michigan Press, doi: 10.3998/mpub.11978139, 366 p.
17. Ezhi Shukalsky (2022) Sources of electoral law in selected Central Asian countries: Uzbekistan, Kyrgyzstan and Turkmenistan, Studia Politologiczne 2022; Vol.64, ISSN:1640-8888.
18. Asanbekova, D., Karabaeva, K., Ashimov, K., Nurmamat kyzy, K., Abdyldaev, I., Begaliev, E., Narbaev, O., Karimov, S., Atabekova, N., & Abdullaeva, Z. (2021) Constitutional Legal Responsibility of Local Government Employees in Sovereign Kyrgyzstan. Open Journal of Political Science, 11, pp 697-705, doi: 10.4236/ojps.2021.114044.
19. Lawrence P. Markowitz (2021) Studying states and regimes in Central Asia: contributions to comparative politics and future challenges, Central Asian Survey , Volume 40, 2021 - Issue 4: Central Asian studies: 30 years since independence, pp 576-591.

20. David G. Lewis (2021) Varieties of authoritarianism in Central Asia, Routledge Handbook of Contemporary Central Asia, 1st Edition, 14 pages, ISBN 9780429057977.

21. Amandykova, Saule; Korpebayev, Zhanibek; Bukalerova, Lyudmila; Mukasheva, Anara; Userova, AYGUL (2021) LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE FOR ELECTIONS OF DEPUTIES OF THE MAJILIS OF THE PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN, Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues; Arden, Vol. 24, Iss. 5, pp 1-10.

22. Pistan C. (2020) AUTHORITARIAN STATE-BUILDING THROUGH 'DEMOCRATIC' CONSTITUTIONS. LESSONS FROM CENTRAL ASIA, Constitutionalism without Adjectives, ISSN 1974-1928, pp 37-74.

23. Constitutional of the Republic of Kazakhstan (July, 30, 2022) https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029#sub_id=0.

24. Constitution of the Kyrgyz Republic (July, 30, 2022) <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1?cl=ru-ru>.

25. Duishonbaeva, A. , Atantaev, A. , Akparali kyzy, T. , Sultanova, A. , Aitbaev, T. , Yong, K. , Zhusupova, A. , Matkasymova, A. and Abdullaeva, Z. (2021) Constitutional Development Stages in Kyrgyzstan. Open Journal of Social Sciences, 9, 238-247. doi: 10.4236/jss.2021.910017.

26. Tohiri Dilshod (2021) A study of the changes in the condition of political participation after the Color Revolution: Focusing on three post-Soviet countries, <https://repository.pknu.ac.kr:8443/handle/2021.oak/1067>.

27. Sayabayev D. (2016) Sociopolitical associations in independent Kazakhstan: Evolution of the phenomenon, Pacific Science Review B: Humanities and Social Sciences, Volume 2, Issue 3, November 2016, pp 94-99.

28. Siegel D. (2021) Decentralization, legitimacy, and democracy in post-Soviet Central Asia, Journal of Eurasian Studies, 13 issue: 1, pp 66-81, doi.org/10.1177/18793665211068525.

29. Nora Webb Williams, Margaret Hanson (2022) Captured Courts and Legitimized Autocrats: Transforming Kazakhstan's Constitutional Court, *Law & Social Inquiry*, First View, pp. 1 – 33, doi: <https://doi.org/10.1017/lsi.2021.85>

30. Tipaldou S. (2021) Kazakhstan 2.0: Change and Continuity?, *Political Regimes and Neopatrimonialism in Central Asia* pp 249–293, doi:10.1007/978-981-15-9093-1_7

31. Constitutional of the Republic of Kazakhstan (July, 30, 2022) https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029#sub_id=0.

32. Rittmann Mihra, The Kazakhstan elections and the transition that wasn't (2022, July, 21): <https://www.hrw.org/news/2019/06/05/kazakhstan-elections-and-transition-wasnt>.

33. Somfalvy E. (2020) The Challenges to De-localising Constituencies through Electoral Reform in Kazakhstan and Kyrgyzstan, *Europe-Asia Studies* Volume 73, 2021 – Issue 3, pp 553-558.

34. Abolfazl Jafari, Hamidreza Azizi (2021) Factors of Emergence and Consolidation of Authoritarianism in Post-Soviet Central Asia, *Journal of Central Eurasian Studies*, Volume 14, Issue 1, pp 99-125.

35. Arabaev R., Berenalieva A., Mazhitov B. (2021) MODERN KYRGYZSTAN: FROM PARLIAMENTARY REPUBLIC TO PRESIDENTIAL GOVERNMENT, *Scientific journal "Bulletin of the National Academy of Sciences of the Republic of Kazakhstan"*, (5), pp155–161, doi: 10.32014/2021.2518-1467.178.

36. Ekman, Joakim, and Erik Amnå. (2012), Political participation and civic engagement: Towards a new typology, *Human Affairs* 22 (3): pp283-300, doi.org/10.2478/s13374-012-0024-1.

37. Anisov, R. , Omorova, G. , Yusupov, U. , Narmatov, N. , Kokoeva, A. , Berenalieva, A. and Abdullaeva, Z. (2021) Democracy in Kyrgyzstan: Institutions

and Their Features. Open Journal of Social Sciences, 9, pp 94-102. doi: 10.4236/jss.2021.912008.

38. Duishonbaeva, A. , Atantaev, A. , Akparali kyzy, T. , Sultanova, A. , Aitbaev, T. , Yong, K. , Zhusupova, A. , Matkasymova, A. and Abdullaeva, Z. (2021) Constitutional Development Stages in Kyrgyzstan. Open Journal of Social Sciences, 9, 238-247. doi: 10.4236/jss.2021.910017.

39. *Желтов М.В.* Избирательное право и выборы в современном контексте жизни. Кемеровский государственный университет // Известия Томского политехнического университета, 2005. – Т. 308. – №3. – С. 178.

40. *Валлерстайн И.* Конец знакомого мира. Социология XXI века. – М.: Логос, 2003. – С. 368.

41. *Гайдар Е.* Богатые и бедные. Становление и кризис системы социальной защиты в современном мире: статья первая // Независимая газета. – 2004. – 14 мая.

42. Развитие избирательных систем в Центральной и Восточной Европе с 1991 года. <https://aceeeo.org/sites/default/files/pdf/elections/jb16-ru-low.pdf>

43. *Дюверже М.* Политические партии. – М.: Академический проект, 2000. – С. 538.

44. *Ковалевский М.* Взгляд на общий ход развития политической мысли во второй половине XIX века. – СПб., 1911. – С. 526.

45. Мухамежданов Э. Б. Избирательное право Республики Казахстан: теоретико-правовые вопросы. – Алматы: Жеті жарғы, 2001. С. 51. – 176 с.

46. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. 3-е изд. — М.: Юрид. лит., 2007. С.405-406. - 783 с.

47. Белов С.А. Избирательная система как правовой институт: Автореф... дис. канд. юрид. наук. — СПб.: Нева, 2003. - 31 с.

48. Саидов А.Х. Избирательное право в Республике Узбекистан. Вопросы реформы, законодательства и зарубежный опыт.— Ташкент: Информ, 1993. С. 9 - 145 с.

49. Ковачев Д.А. Выборы парламента и президента. Предварительные замечания // Институты конституционного права иностранных государств. — М.: Городецкое изд-во, 2002. С. 8 — 167 с.

50. Конституция Республики Казахстан. Комментарий под ред. Г. Сапаргалиева. — Алматы: Жеті жаргы, 1998. С. 456 — 432 с.

51. Bradley A., W. Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. — L. & N.-Y., 1997. С. 5 — P 243.

52. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050». Новый политический курс состоявшегося государства//http://www.akorda.kz/ru/page/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-lidera-natsii-nursultana-nazarbaeva-narodu-kazakhstanana. 14.12.2012 г.

53. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.) // <http://base.garant.ru/1156220/>

54. Сарсембаев М.А. Газета «Казахстанская правда» от 7 октября 2011.

55. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учеб. пособие / М. С. Савченко, Т. Ю. Дьякова [и др.]; под общ. Ред. М. С. Савченко. – Краснодар: КубГАУ, 2015. – 159 с. - С.8.

56. Юсубов Э. С., Макарцев А. А. Содержание и организационно-правовые проблемы реализации принципа свободных выборов (по материалам Европейского суда по правам человека) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. - № 5. С. 18-22.

57. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. М.: Норма, 2015. – 343. – 252 с.

58. Матакбаева Л. Х. Легитимность политической власти Республики Казахстан: особенности и проблемы. Научное издание. – Алматы, 2011. - 224с.

59. Например: *Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник* / Л. А. Морозова. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва: Норма: ИНФРА-М, 2022. — 464 с.; Алексеев С.С. Теория права. – М., 1995.

60. Венгеров А. Б. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов" Омега-Л. М., 2017 г. – 607 с.

61. Мицкевич А.В. Избранное / Сост. и авт. предисловия Е.А. Юртаева. М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010.— 304 с.

62. Павлова Н. Г. Сравнительные исследования правовых систем, правовых культур проблемы классификации национальных правовых систем // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. №1. М., 2014.

63. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Основы конституционного права России: Учебно-методическое пособие. Учебно-методическое пособие. СПб, 2002. – 320 с.

64. Положение о Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, утверждено Указом Президента Республики Казахстан от 11 ноября 1996 года № 3205.

65. <https://zonakz.net/2005/07/04/>

66. Философия права. Издательство: Типо-литография Товарищества И.Н. Кушнерев.: М., 1900. - 344 с.

67. Чичерин Б. Н. История политических учений. Изд.-во РХГА. – Москва, 2006 г. – 315 с.

68. Жанузакова Л. Т. Проблемы совершенствования конституционного законодательства Республики Казахстан и государств Центральной Азии в сфере выборов и референдума на современном этапе. "Право и политика". Вып. № 4, 2016. С. 21.

69. Права и свободы человека. Сборник нормативных правовых актов. - Алматы: Юрист, 2003. - С. 36-40.

70. Бюллетень международных договоров РК. - 2006. - №4. - Ст. 30.

71. Законы РК от 21 ноября 2005 г. «О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах»; от 28 ноября 2005 г. «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах» // Ведомости Парламента РК. - 2005. - №19-20. - Ст.81; №21-22. - Ст. 88.

72. Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме. С изменениями и дополнениями, внесенными Законами РК от 7 октября 1998 г. и от 21 мая 2007 г. - Алматы: Юрист, 2007; Конституция Республики Узбекистан. Принята 8 декабря 1992 г. на XI сессии Верховного Совета РУ. С изменениями и дополнениями, внесенными Законами РУ от 28 декабря 1993 г. и от 24 апреля 2003 г. XII созыва; Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом 27 июня 2010 г.; Конституция Республики Таджикистан. Принята 6 ноября 1994 г. В редакции Законами РТ от 22 июня 2003 г.; Конституция Туркменистана. Принята XIV сессией Верховного Совета (Меджлиса) Туркменистана XII созыва 18 мая 1992 г. с изменениями и дополнениями от 27 декабря 1995 г.

73. Ведомости Верховного Совета РК. - 1995. - №17-18. - Ст.114.

74. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право. Учебник. - "ЗАО Юстицинформ". М.: 2008 г. С. 43.

75. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для ВУЗов / Под ред. Вешнякова А. А. – М.: Норма, 2003. — 816 с.;

76. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) : в 6 т. Т. 4 : 1993 год. Книга вторая (май–июнь 1993 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — 1104 с

77. Потапова Е. А. Избирательное право в конституциях стран СНГ [Текст] // Государство и право: теория и практика: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Чита, июль 2014 г.). — Чита: Издательство Молодой ученый, 2014. — С. 14-15. Жамият ва инновациялар – Общество и инновации – Society and innovations Issue - 1, №03 (2020) / ISSN 2181-1415 48

78. Мандрыка Е.В. Конституционно-правовое регулирование референдумов в постсоциалистических государствах: общее и особенное [Электронный ресурс] // Теорія і практика правознавства. – 2013. – Вып 1. – Режим доступа: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_1_4. – Дата доступа: 20.08.2020.

79. Carolina Plescia, André Blais, John Högström. Do people want a ‘fairer’ electoral system? An experimental study in four countries. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.12372>. – Дата доступа: 12.10.2020 г.

80. Theres Matthieß. Retrospective pledge voting: A comparative study of the electoral consequences of government parties’ pledge fulfillment // European Journal of Political Research. – Volume 59. – Issue 4. – P. 774-796.

81. Arend Lijphart. The field of electoral systems research: A critical survey. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0261379485900289#!>. – Дата доступа: 12.10.2020.

82. Худолей Д.М. Понятие избирательного процесса // Вестник Пермского университета. – 2015. – Выпуск 2. – С. 18-28.

83. Мазитов Р.Г. Избирательный процесс как политический субпроцесс // Вестник Башкирского университета. – 2009. – Т. 14. – №2. – С. 620-622.

84. Шукуралиева Н. Проблемы конституционализма в Республике Кыргызстан // Центральная Азия и Кавказ. – 2007. – № 6 (54). – С. 7-18.

85. Абазов А.С. Генезис избирательной системы Республики Кыргызстан как государства - участника СНГ в постсоветский период // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 5. – С. 46-50.

86. Иманалиева Б. Роль института международного наблюдения в реализации международных избирательных стандартов в Кыргызской Республике // Центральная Азия и Кавказ. – 2014. – том 17. – Выпуск 1. – С. 118-134.

87. Жанузакова Л.Т. Проблемы совершенствования конституционного законодательства Республики Казахстан и государств Центральной Азии в сфере выборов и референдума на современном этапе // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2010. – № 3 (19). – С. 17-23.

88. Матаева М.Х. Некоторые особенности процедуры внесения изменений и дополнений в конституции Казахстана и стран Центральной Азии // Вестник Томского государственного университета. – 2006. – № 292-I. – С. 74-78.

89. Атабеков К.К., Абылаев А. Проблемы предупреждения коррупции в ходе избирательных процессов в Кыргызской республике // Пробелы в российском законодательстве. – 2016. – № 7. – С. 157-159.

90. Шерипов Н.Г. Пути совершенствования избирательного законодательства на современном этапе развития в Кыргызской Республике // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2011. – №2 (15). – С. 17-26.

91. Жакупов Р.Е., Ахметбеков Д.Е. К вопросу об избирательной системе Республики Казахстан // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2009. – № 1. – С. 160-163.

92. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. – Том 1. – М., 1997. – С. 14. Жамият ва инновациялар –

Общество и инновации – Society and innovations Issue - 1, №03 (2020) / ISSN 2181-1415 49.

93. Князев С. Д. Современное Российское избирательное право: понятие, принципы, источники. – Владивосток: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2010. — 735 с.

94. Фомина М.Г. Избирательный процесс в современной России: политикоправовые алгоритмы формирования // Среднерусский вестник общественных наук. – 2008. – № 3. – С. 84-89.

95. Сартаев С.С., Ибраева А.С. Избирательная система Казахстана: проблемы совершенствования // Вестник КРСУ. – 2008. – Том 8. – No 2. – с. 116-120.

96. <http://www.astana.adilet.gov.kz/ru/node/91522>. – Дата обращения: 20.08.2020.

97. Информация по вопроснику, подготовленному Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека. [Электронный ресурс] – Режим обращения: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/EqualParticipation/.../Kazakhstan.doc>. – Дата обращения: 20.08.2020

98. Сарсембаев М.А. Конституционные принципы избирательного права в Казахстане и их соответствие международным обязательствам страны // Право и государство – 2014. – № 3 (64). – С. 18-23.

99. Волгина А. П. Становление избирательных систем в Республике Казахстан и Российской Федерации (Исторический аспект) [Электронный ресурс] // Вестник КарГУ. – 2008. – Режим доступа: <https://articlekz.com/article/5024>. – Дата доступа: 20.08.2020.

100. Шаболотов Т.Т. Теоретические проблемы представительной демократии в Кыргызской Республике // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2018. – Т. 24. – № 1. – С.107-115.

101. Шаболотов Т.Т., Иванов С.Г. Проблемы и пути совершенствования парламентаризма в Кыргызской Республике // Вестник

Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. Серия общественных наук. – 2018. – Том 1. – Вып. 74. – С.139-150.

102. Торогельдиева Б.М. Становление парламентаризма в Кыргызстане: реалии и противоречия // Развитие территорий. – 2018. – № 2. – С.22-26.

103. Аширов Ж.Т. О некоторых проблемах парламентаризма в Кыргызской Республике // Труды Академии Управления МВД России. – 2017. – № 2(42). – С. 132- 134. Жамият ва инновациялар – Общество и инновации – Society and innovations Issue - 1, №03 (2020) / ISSN 2181-1415 31

104. Курманов З., Курманов И. Парламентаризм в Кыргызстане: особенности, проблемы, достижения // Центральная Азия и Кавказ. – 2013. – Т. 16. – Выпуск 2. – С. 114-123.

105. Дъене П. Перспективы эксперимента с парламентаризмом в Кыргызстане в свете результатов двух парламентских выборов (2010-2015 гг.) // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2017. – Том 12. – № 2. – С. 9-31.

106. Князев С. Д. Курс лекций по избирательному праву и избирательному процессу Российской Федерации. Владивосток: Изд-во ДГУ, 2001. С. 32. - 213 с.

107. Краснов К. В. Субъект избирательного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 8. - 25 с.

108. Арбитражный процесс: учебник / под ред. Д. Х. Валеева, Ю. М. Чельшева. М.: Статус, 2010. С. 96-98. - 572 с.

109. Шаталов А. С. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации в схемах. М., 2006. С. 234. - 410 с.

110. Биктагиров Р. Ф. Субъект избирательного права Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 6. - 50 с.

111. Заявление о предварительных выводах и заключениях. Отчет международной миссии по наблюдению за выборами в Кыргызской Республике. Парламентские выборы, 28 ноября 2021 г. С. 2.

112. О заключении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по вопросам, предлагаемым для вынесения на референдум Российской Федерации Московской городской региональной подгруппой инициативной группы по проведению Российской Федерации: постановление ЦИК Рос. Федерации от 20 апр. 2005 г. № 143/981-4 // Рос. газ. 2005. 14 мая.

113. По делу о проверке конституционности положения п. 11 ст. 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 апр. 2000 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 19. Ст. 2102.

114. Тимофеев В. В., Бикчуров Р. Э. Субъекты избирательного процесса и их классификация // Марийский юридический вестник. Вып. 1(20) Т. 1. Йошкар-Ола. 2017. С. 36.

115. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (с изм.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2. Ст. 74.

116. По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. З. Измайлова: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 9 нояб. 2009 г. № 16-П // Рос. газ. 2009. 27 нояб.

117. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. М.: Закон и право, 1997. С. 121. - 159 с.; Биктагиров Р. Ф. Субъект избирательного права Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 10 - 50 с.

118. Маклаков В. В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран. М.: ВЮЗИ, 1987. С. 22.- 65 с.

119. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. – М.: Юрайт, 2014. – 364 с.

120. Венгеров А. Б. Теория государства и права. – М.: Новый Юрист, 2017. – 624 с.

121. Семихова М.А., Голобородько Ю.В. Избирательные правоотношения и механизм их правового регулирования // Вестник научных конференций. – 2016. – № 11-6 (15). – С. 167 – 169.

122. Веденеев Ю.А., Мостовщиков В.Д. Введение в избирательное право. – Учебное пособие. – М.: Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (РЦОИТ), 2014. – 208 с.

123. <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/kazakhstan/422516?download=true>

124. Итоговый отчет Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами.

125. Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Избирательный процесс в Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 8.

126. Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М.: Весь Мир, 1997.

127. Агаев А.М. Избирательный процесс в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: монография. Казань: «Идея-Пресс», 2012.; Дмитриев Ю.А. Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в

Российской Федерации. Ростов-на-Дону. Изд-во «Феникс», 2004. 806 с.; Макарецев А.А. Избирательный режим в Российской Федерации. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2013. 344 с.

128. Gandhi and Heller, Electoral System in Authoritarian States, The Oxford Handbook of electoral Systems, 2017.

129. Bader, Hegemonic political parties in post-Soviet Eurasia: Towards party-based authoritarianism? Communist and Post-Communist Studies 44, 2011, p. 192.

130. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Presidential elections, 18 August 2007, p. 24 – 27.

131. В Казахстане ликвидирована оппозиционная Коммунистическая партия. <https://rus.azattyk.org/a/27226156.html> (Обращение: 01.11.2022 г.).

132. Зенкин С. Выборы в Государственную Думу: долгий путь к закону // Российская Федерация. 1995. № 13. С. 12-15.

133. [inform.kz https://www.inform.kz/ru/poetapnaya-demokratizaciya-otvechaet-interesam-kazahstana-al-berto-tyurkstra_a3741949](https://www.inform.kz/ru/poetapnaya-demokratizaciya-otvechaet-interesam-kazahstana-al-berto-tyurkstra_a3741949)

134. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 52.

135. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. М., 2000. С. 233.

136. Например: Шебанов А.Ф. Система советского социалистического права. М., 1961. С. 9; Теория государства и права / Под ред. К.А. Мокичева. М., 1965. С. 407; Общая теория советского права / Под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. М., 1966. С. 317; Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. С. 6 - 7.

137. Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 30.

138. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2004.

139. Например: Дембо Л.И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956. № 8. С. 94; Основы теории государства и права. М., 1963. С. 465.

140. Керимов Д. А. Кодификация и законодательная техника. - М., 1962. С. 55.

141. Бобылев А.И. Современное толкование системы права и системы законодательства // Государство и право. 1998. № 2. С. 27.

142. Например: Черданцев А.Ф. Системность норм права: Сб. ученых трудов Свердловского юридического института. Вып. 12. Свердловск, 1970. С. 52 - 53; Он же. Системообразующие связи права // Советское государство и право. 1974. № 8. С. 13; Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 139.

143. Сулейменов М.К. Предпринимательский договор как комплексный институт гражданского права // Журнал российского права. 2008. № 1.

144. Например: Конституция (Основной Закон) СССР. 1978 г.; Конституция (Основной Закон) Каз.ССР от 26 марта 1937 г.; 1978 г. Конституция (Основной Закон) СССР. 1936 г.; Конституция (Основной Закон) РСФСР. 1925 г. (гл. 6 «О выборах в советы»); Конституция (Основной Закон) РСФСР. 1918 г.

145. Колюшин Е.И. Избирательные фонды: научно-практическое пособие. – М.: РЦОИТ, 2009. – С. 12.

146. Колюшин Е.И. Финансирование выборов: правовое регулирование и практика // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 359.

147. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999. С. 257.

148. Постников А.Е. Избирательное право России. Научное и учебное издание. – М.: 1996. – С. 67–70.

149. Например: Мостовщиков В.Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02: – Екатеринбург, 1998. – 185 с.; Шапошников А.В. Правовые основы финансирования и финансового контроля

избирательной кампании и деятельности избирательных комиссий: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: 2003. – 163 с.; Вискулова В.В. Финансирование федеральных выборов в России: соотношение публично-правового и частного начал (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Благовещенск: 2004. – 230 с.; Романенко О.В. Финансирование политических партий в России: конституционно-правовые проблемы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – М.: 2004. – 197 с.; Карманов А.Б. Организационно-правовое обеспечение финансирования выборов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М.: 2005. – 173 с.; Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования избирательных кампаний в представительные (законодательные) органы государственной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: 2008. – 265 с.; Точкин Д.В. Финансирование федеральных выборов в России: конституционно-правовые проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: 2010. – 216 с.; Рыжков Н.Е. Конституционно-правовое регулирование института избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: 2011. – 228 с.; Меликян А.Б. Правовое регулирование государственного финансирования деятельности политических партий (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: 2011. – 181 с.; Помазанский А.Е. Правовое регулирование финансирования избирательных кампаний в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: 2012. – 193 с.; Платонова Н.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ростов н/Д.: 2015. – 224 с.

150. Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах: дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.02. – М.: 1995. – С. 3,4.

151. Князев С.Д. Российское избирательное право: учебник. Владивосток: Издательство Дальневосточного университета. 2001. – С. 42.

152. Конституционное законодательство России / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: 1999. – С. 29.

153. Какителашвили М.М. Избирательное право: институт или подотрасль конституционного права? // Российская юстиция. 2010. – № 11. – С. 5.

154. Институты конституционного права / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. – М.: ИД «Юриспруденция». 2011. – С. 139–140.

155. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. – М.: 2010. – С. 124.

156. Реут Д.А. Информирование избирателей как гарантия реализации активного избирательного права граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: – М.: 2012. – 26 с.

157. Кононов К.А. Конституционно-правовой институт: поиски сущности категории // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 2–8.

158. Например: Постников А.Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства // Журнал российского права. 2004. – № 2. – С. 3–10.

159. Например: Хамидуллин К.Ш. Финансово-правовые основы деятельности политических партий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. – М.: 2015. – 193 с.; Карманов А.Б. Организационно-правовое обеспечение финансирования выборов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 – М.: 2005. – 173 с.

160. Ежевский Д.О. Реформирование избирательного законодательства в современной России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 90–95.

161. Туманова Л.В. Некоторые вопросы совершенствования судебной защиты избирательных прав // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2015. – № 2. – С. 116. 84.

162. Маслова Л.И. Проблема совершенствования механизма судебной защиты избирательных прав граждан РФ, имеющих конституционно-правовые основания // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2015. – № 1 (36). – С. 11.

163. Князев С.Д., Охотников Р.А. Избирательные споры: понятие природа, значение // Избирательное право. Научно-практический юридический журнал. – № 1. – 2006. – С. 21.

164. Скаков А.А. <https://www.zakon.kz/4969038-chto-zapreshcheno-delat-v-period.html>

165. Сравнительное избирательное право. Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Учебное пособие. Издательство НОРМА Москва, 2003.

166. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ (г. Кишинев от 7 октября 2002 г.). <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/17311?cl=ky-kg>

167. «Явные нарушения основных свобод». ОБСЕ критикует выборы. <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-osce-odihhr-about-presidential-election/29991549.html> (обращение 29.09.2020г.)

168. Израелян В.Б. Особенности судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 3.

169. Голубкова Н.И. Избирательные споры: причины возникновения и роль институтов гражданского общества в их урегулировании и предотвращении (на основе анализа российской и зарубежной практики) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 6. – С. 18-21.

170. Административно-процессуальный кодекс Республики Кыргызстан от 25 января, 2017 г. № 13.

171. Реестр жалоб и нарушений, поступивших в период подготовки и проведения выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, назначенных на 28 ноября 2021 года.

172. Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики. <https://shailoo.gov.kg/ru/registry/claim/>

173. Генпрокуратура сообщила, что «выявила» 19 нарушений на выборах президента. <https://rus.azattyq.org/a/29989779.html>

174. <https://e-cis.info/news/564/58066/>

175. Промежуточный отчет, 8-21 мая 2019 г. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. Миссия по наблюдению за выборами Республика Казахстан. Досрочные президентские выборы, 9 июня 2019 г.

176. Итоговые отчеты БДИПЧ/ОБСЕ. Миссия по наблюдению за выборами в Республике Казахстан, 2005, 2011, 2015 гг.

177. Сайт Федеральной избирательной комиссии США <https://transition.fec.gov/pages/brochures/complain.shtml>

178. Е.П. Ищенко, А.Е. Ищенко. Издательская версия "Современные избирательные технологии". Избирательный спор: возникновение, разрешение, предупреждение. Москва, 2002.

179. S. R. Dürr, The Venice Commission's Involvement in the Establishment of a Human Rights Protection System in Asia – (Variable) Geography and other relevant issues, Nagoya University Asian Law Bulletin, Vol. 1, 2016, pp. 17-47.

180. Bartole, The experience of the Venice Commission: sources and materials of its elaboration of the international constitutional law, CDL-PI (2016)016, 14 December 2016.

181. <https://izak.ru/institute/sekretariat-delegatsii-rossiyskoy-federatsii-v-evropeyskoy-komissii-za-demokratiyu-cherez-pravo-vene.php> (обращение 30.09.2020 г.).

182. Казахстан и Венецианская комиссия: за демократию через право / Под ред. К.А. Мами, И.И. Рогова. – Алматы: Қазақ университеті, 2019. – 555 + 7 с. илл. С. 5.

183. Заключение по проекту Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» принято Венецианской комиссией на 110-й пленарной сессии (Венеция, 10-11 марта 2017 г.).

184. Казахстан и Венецианская комиссия: за демократию через право / под ред. К.А. Мами, И.И. Рогова. – Алматы: Қазақ университеті, 2019. – 555 + 7 с. илл. <http://ksrk.gov.kz/sites/default/files/books/2019-12.pdf>

185. CDL-AD (2010) 001. Report on Constitutional Amendment, adopted by the Venice Commission at its 81-st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009), para 71, 190-191. На русском яз.: Доклад о конституционных поправках. Исследование № 469/2008 CDL-AD (2010), одобренное Венецианской комиссией на 81-м Пленарном заседании (Венеция, 11–12 декабря 2009 г.) – в кн.: Венецианская комиссия: о конституциях конституционных поправках и конституционном правосудии: сб. материалов / под ред. академика РАН Т.Я. Хабриевой. М., 2016.

186. Совместное заключение по поправкам к отдельным законодательным актам в части санкций за нарушение избирательного законодательства принято венецианской комиссией 20 марта, 2020 г. путем письменной процедуры взамен 122-го пленарного заседания https://www.osce.org/files/f/documents/0/a/449479_3.pdf

187. Автономов А. С. и др. Зарубежное избирательное право: Учебное пособие. — Издательство НОРМА, 2003. — 288 с. — (Издательский проект «Зарубежное и сравнительное избирательное право»).

188. Современное зарубежное избирательное право: монография / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремьянской. Моск. гос. ин-т. междунар. отношений (ун-т) МИД России, каф. конст. права. — М.: МГИМО-Университет, 2013. — 336 с. — (Серия «Конституционное право зарубежных стран»). — С. 3.

189. Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. — М.: Формула права, 2005. С.25; Зиновьев А. В., Поляшова И. С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. — СПб.: Пресс, 2003. С.124; Князев С. Д. Современное российское избирательное право: понятие, принципы, источники. — Владивосток: Изд-во ДВГУ, 1999. С.131.

190. Борисович С. Д. Перспективы совершенствования избирательного законодательства. Вестник Бурятского Государственного университета 2 (1), 2015 г. С. 164.

191. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: введ. в действ, федеральным законом от 30 декабря 2001 г.; в ред. Федерального закона от 24 ноября 2014 г. № 362-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1, ч. 1. — Ст. 1; 2014. — № 48. — Ст. 6643.

192. Катков Д. Б. Кодификация избирательного права в Российской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. — 1998. — №3. — С. 131-138.

193. Эволюция избирательной системы в РК отражает суть политических изменений в современный период. [inform.kz https://www.inform.kz/ru/evolyuciya-izbiratel-noy-sistemy-v-rk-otrazhaet-sut-politicheskikh-izmeneniy-v-sovremennyy-period_a3712848](https://www.inform.kz/ru/evolyuciya-izbiratel-noy-sistemy-v-rk-otrazhaet-sut-politicheskikh-izmeneniy-v-sovremennyy-period_a3712848)

(Обращение 16.10.2023 г.)

194. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. 1 сентября 2020 г. https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g *(обращение 16.10.2023 г.)*

195. Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана. Стратегия «Казахстан-2050». Новый политический курс состоявшегося государства. 14.12.2012 г. https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-14-dekabrya-2012-g *(обращение 16.10.2023 г.)*

196. Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года. Утвержден Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636.

197. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. 2 сентября 2019 г. https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana *(обращение 16.10.2023 г.)*

198. Пункт 3 статьи 27 Конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан».

199. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана 27.01.2012 <http://www.zakon.kz/4470015-ezhegodnoe-poslanie-prezidenta-rk.html>

200. Абазов А. С. Генезис избирательной системы Республики Кыргызстан как государства - участника СНГ в постсоветский период // Вестник Московского университета МВД России. № 5. М., 2015. С. 47.

201. Большаков С.В., Евланов И.А., Иманбаев С.И., Ищенко Е.П., Зулпиев Б.Р. Орозалиев Т.О. Избирательное законодательство Кыргызской Республики. Уч. пособие. Бишкек, 2001. С. 140.

202. Указом Президента Кыргызской Республики "О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы" от 21 января 2013 года.

203. Указ «О мерах по совершенствованию выборного законодательства Кыргызской Республики» от 22 мая 2013 года УП № 109.

204. Конституция Кыргызской Республики принята ЖК КР 11 апреля 2021 г. (подписана Президентом КР 5 мая, 2021 г.).

205. Поправки в выборное законодательство Кыргызстана. Что изменилось? 15 августа 2019. https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan_election_law/30110639.html

206. https://24.kg/vlast/200988_novoe_izbiratelnoe_zakonodatelstvo_kak_n_eokazatsya_v_baymanapskom_hanstve/ Обращение 25.02.2022 г.

207. Успехи и достижения избирательной реформы в Кыргызской Республике и задачи дальнейшего совершенствования избирательной системы. Бишкек, 2018 г. <https://www.osce.org/files/f/documents/7/e/437807.pdf>

208. Девицкий Э.И. Особенности организации и проведения выборов и референдума в Кыргызской Республике // Избирательное право. № 1. Иркутск, 2017. С. 30.

209. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 26 апреля 2007 года. <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24203> [Электронный ресурс]: Проверено: 11.02.2021 г.; Официальный сайт Президента Республики Казахстан [Электронный ресурс] <http://www.akorda.kz/ru/>

210. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 26 апреля 2007 года [Электронный ресурс] <http://kremlin.ru/>

211. Кынев А. Пропорциональная избирательная система по-российски: ограниченная конкуренция и управляемая партийность. // Российское электоральное обозрение. №1, 2007.

212. Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 2001, № 29.

213. Лейпхарт А. Электоральные системы // Политология: Хрестоматия / Сост. Б.А. Исаев, А.С. Тургаев, А.Е. Хренов. – Спб.: Питер, 2006. – С.175.

214. Перечень поручений Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 года [Электронный ресурс] <http://kremlin.ru/>

215. Федеральный закон от 11.07. 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» // “Собрание законодательства РФ”, 2001 г., № 29, ст. 2950.

216. Политические партии. Минюст России [Электронный ресурс] <http://www.minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok>

217. Указ Президента Республики Казахстан от 16 ноября 2011 года № 175 «О роспуске Мажилиса Парламента Республики Казахстан четвертого созыва и назначении внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан».

218. Соронбай Жээнбеков о предстоящих парламентских выборах в Кыргызстане. https://24.kg/vlast/104368_sooronbay_jeenbekov_opredstoyaschih_parlamentskih_vyiborah_vkyirgyizstane_/

219. Исследование на тему: Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности. Бишкек -2012 г. С. 4. URL:<http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesh-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

220. Б.С. Дубанаев. Как мне выбрать депутата? // URL:http://mnenie.akipress.org/unews/un_post:4097

221. Укушов М. Переформатирование избирательного законодательства - важное условие успешной модернизации политической системы. <https://center.kg/article/120>

222. Давыденко В.К. Политические партии третьего поколения. Саморазвивающаяся политическая система. – М. 2010 г. С.11
223. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>
224. Конституционный закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». URL: https://shailoo.gov.kg/ru/konstitucionnye-zakony-kr/konstitucionnye-zakony-kr/O_vyborah_Pr-1913/
225. Proportional representation, electoral system Britannika <https://www.britannica.com/topic/proportional-representation>
226. Bogdanor, V. (2018) Electoral System The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions, 196
227. Carey, J., Hix, S (2009) The electoral sweet spot: Low-magnitude proportional electoral systems. *American Journal of Political Science* 55: 383–397.
228. Becher, M, Gonzalez, I., Stegmüller, D. (2021) Proportional Representation and Right-Wing Populism: Evidence from Electoral System Change in Europe *British Journal of Political Science*, November, 1, 19
229. Cheibub, JA, Sin, G (2020) Preference vote and intra-party competition in open list PR systems. *Journal of Theoretical Politics*, 32(1), 70–95.

ПРИЛОЖЕНИЯ:**Приложение № 1****Социологическая
анкета исследования**

В рамках проводимого диссертационного исследования: «Конституционно – правовые основы избирательного процесса: проблемы теории и практики Кыргызстана и Казахстана проводится социологическое исследование общественного мнения по вопросам и проблемам выборов, субъектами которых является молодежь.

Просим Вас принять в нем участие и ответить на вопросы данной анкеты. Для этого необходимо обвести или подчеркнуть номер того варианта ответа, который соответствует Вашему мнению. Если у Вас имеются другие суждения, то впишите их в соответствующие пункты анкеты. Анкета анонимная и указывать свою фамилию не нужно (51 анкета).

1. Оцените эффективность перечисленных способов защиты интересов молодежи?

	Очень эффективно	Достаточно эффективно	Не эффективно	Затрудняюсь ответить
Участие в выборах	1 - 0%	2 - 23%	3 – 74%	4 – 3%
Участие в референдумах	1 – 0%	2 – 21%	3 – 77%	4 – 2%
Участие в массовых акциях протеста	1 - 0%	2 – 8%	3 – 90%	4 – 2%
Создание общественно-политических партий и организаций	1 – 0%	2 – 9%	3 – 89%	4 – 2%
Участие в деятельности органов власти (Молодежное правительство)	1 - 0%	2 – 42%	3 – 55%	4 – 3%
Другое (укажите) _____	1 - 0%	2 – 0%	3 - 0%	4 – 0%

2. Может ли, по Вашему мнению, участие в выборах способствовать решению проблем молодежи?

1 Да – 36%	3	Скорее нет, чем да – 21%	5	Затрудняюсь ответить – 2%
2 Скорее да, чем нет – 24%	4	Нет – 17%		

3. Что, по Вашему мнению, представляют собой выборы? (укажите не более двух вариантов ответа)

- 1 Форму участия граждан в политической жизни общества – 13%
- 2 Способ выражения и защиты людьми своих интересов – 18%
- 3 Необходимую процедуру демократической организации власти – 3%
- 4 Инструмент борьбы за власть политиков и их группировок – 27%
- 5 Политический спектакль с заранее предрешенным исходом – 38%
- 6 Напрасную трату денег и иных ресурсов – 1%
- 7 Другое (укажите) _____
- 8 Затрудняюсь ответить

4. Нужны ли в современном Казахстане выборы вообще?

- | | | | | |
|----------------------------|---|--------------------|---|---------------------------|
| 1 Да – 83% | 3 | Скорее нет, чем да | 5 | Затрудняюсь ответить – 3% |
| 2 Скорее да, чем нет – 14% | 4 | Нет | | |

5. Какая избирательная система Вам представляется наиболее демократичной?

- 1 Мажоритарная (голосование за отдельных кандидатов) – 76%
- 2 Пропорциональная (голосование за списки партий) – 13%
- 3 Смешанная (пропорциональная и мажоритарная) – 6%
- 4 Не имеет значения – 2%
- 5 Затрудняюсь ответить – 3%

6. Участвовали ли Вы в выборах?

Категории выборов:	Да	Нет	Не могу ответить
Президента РК	1 – 97%	2 – 3%	3
Депутатов Парламента РК	1 – 94%	2 – 6%	3
Акимов области, района РК	1 – 36%	2 – 61%	3 – 3%
Депутатов маслихатов	1 – 32%	2 – 65%	3 – 3%
Главы местного самоуправления Вашего города (района)	1 – 17%	2 – 82%	3 – 1%

7. Если Вы не участвовали в выборах, то почему?

- 1 Не исполнилось 18 лет
- 2 Не видел смысла – 75%
- 3 Проживал на другой территории
- 4 По принципиальным соображениям – 14%
- 5 Не знал о выборах
- 6 По иным мотивам (укажите) _____
- 7 Затрудняюсь ответить – 11%

8. Намерены ли Вы участвовать в будущих выборах?

- | | | |
|------------|------------|-------------------------|
| 1 Да - 62% | 2 Нет – 9% | 3 Пока не решил – 27% % |
|------------|------------|-------------------------|

9. Если Вы намерены участвовать в выборах, то почему?

- 1 Этого требует закон
- 2 Это мой гражданский долг – 61%
- 3 Хочу таким образом участвовать в решении общественных проблем – 24%
- 4 По привычке
- 5 Так поступает большинство людей в моем окружении
- 6 Потому что заставят – 12%
- 7 Другое (укажите) _____
- 8 Затрудняюсь ответить - 3%

10. Если Вы не будете участвовать в выборах, то почему?

- | | | | |
|---|---|---|--|
| 1 | Не верю в «честные выборы» - 79% | 6 | Не бывает достойных кандидатов |
| 2 | Устал от выборов, надоело | 7 | Не нравятся методы, которые используются в избирательной борьбе – 7% |
| 3 | Не поддерживаю саму идею выборов | 8 | Другое (укажите) _____ |
| 4 | Мое участие в них ничего не решит – 13% | 9 | Затрудняюсь ответить – 1% |
| 5 | Без каких либо причин | | |

11. Если Вы участвовали в выборах, то как оцениваете их организацию?

- | | | | | | |
|---|--------------------|---|------------------------------|---|------------------------------|
| 1 | Отлично – 3
14% | 3 | Удовлетворительно – 5
56% | 5 | Затрудняюсь
Ответить – 2% |
| 2 | Хорошо – 4
27% | 4 | Плохо – 2% | | |

12. Если Вы оцениваете организацию «плохо», то что именно Вам не понравилось?

- 1 Некорректное составление списков избирателей – 11%
- 2 Грубость со стороны членов избирательной комиссии – 2%
- 3 Недостаточное информирование о кандидатах – 3%
- 4 Недостаточное информирование о порядке голосования – 8%
- 5 Удаленность избирательных участков от места жительства – 4%
- 6 Плохое техническое обеспечение процедуры голосования
- 7 Неудобное время голосования
- 8 Другое _____ (укажите что именно) _____
64%
- 9 Затрудняюсь ответить – 8%

13. Как Вы относитесь к применению так называемых «черных» или «грязных» технологий избирательной борьбы?

- | | | | |
|---|--|---|---|
| 1 | Допускаю и принимаю в полной мере – 0% | 3 | Осуждаю и считаю безнравственными – 97% |
| 2 | Не одобряю, но считаю вполне возможными – 0% | 4 | Затрудняюсь ответить – 3% |

14. Чье мнение для Вас является важным при определении своего участия или неучастия в выборах?

(выберите не более трех вариантов ответа)

- 1 Родственников, друзей – 5%
- 2 Руководителя предприятия, организации
- 3 Коллег по работе – 7%
- 4 Руководителей органов власти и органов местного самоуправления
- 5 Известных политиков и общественных деятелей – 23%
- 6 Сотрудников государственных и муниципальных органов управления
- 7 Лидеров молодежных организаций – 4%
- 8 Действующих депутатов
- 9 Избирательных комиссий
- 10 Учителей, преподавателей
- 11 Лидеров различных политических партий и объединений
- 12 Средств массовой информации
- 13 Известных людей (бизнесмены, спортсмены, деятели искусства и культуры и т.д.)
- 14 Ученых
- 15 Только собственное – 71%
- 16 Другое (укажите) _____

15. Из каких источников Вы получаете основную информацию об избирательных кампаниях?

(укажите не более трех вариантов ответа)

- | | |
|---|---|
| 1 Местные газеты | 12 Собственные наблюдения – 7% |
| 2 Специальные видеоролики | 13 Центральное радио |
| 3 Местные радиостанции | 14 Областная пресса |
| 4 Областное телевидение | 15 Областное радио |
| 5 Центральное телевидение – 13% | 16 Друзья, родственники – 3% |
| 6 Местные телеканалы | 17 Лекции, беседы |
| 7 Центральная пресса | 18 Встречи с представителями партий, кандидатами |
| 8 Заседания общественных объединений | 19 Другие источники |
| 9 Письма, листовки – 42% | 20 Такой информацией принципиально не интересуюсь |
| 10 Встречи с членами избирательных комиссий | 21 Затрудняюсь ответить – 1% |
| 11 Средства «Интернета» - 34% | |

16. В какой степени Вы знакомы со следующими законами?

Законы:	Имею полное представление	Имею общее представление	Не имею никакого представления	Затрудняюсь ответить
Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года "О выборах в Республике Казахстан"	1	2 – 22%	3 – 31%	4 – 1%
Конституционный закон Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года "О	1	2 – 16%	3 – 28%	4 – 2%

республиканском референдуме"				
------------------------------	--	--	--	--

17. В какой мере Вы информированы о деятельности:

	Информирован полностью	Информирован в общих чертах	Совсем не информирован	Затрудняюсь ответить
Участковой избирательной комиссии	1 – 2%	2 – 14%	3 – 83%	4 – 1%
Территориальной избирательной комиссии	1 – 1%	2 – 6%	3 – 92%	4 – 1%
Центральной избирательной комиссии	1 – 6%	2 – 21%	3 – 72%	4 – 1%

18. Хотели бы Вы принять участие в работе какой-либо избирательной комиссии?

- 1 Да – 21% 3 Скорее нет, чем да – 19% 5 Затрудняюсь ответить – 2%
- 2 Скорее да, чем нет – 47% 4 Нет – 11%

19. Стимулируют ли избирательную активность молодежи массовые развлекательные мероприятия накануне выборов?

- 1 Да, значительно – 0% 3 Стимулируют лишь отдельных людей – 46% 5 Не только стимулируют, но и понижают – 0%
- 2 Незначительно – 34% 4 Не стимулируют – 29% 6 Затрудняюсь ответить – 1%

20. Считаете ли Вы необходимым исключить из избирательного бюллетеня строку «Против всех кандидатов»?

- 1 Да – 4% 2 Нет – 93% 3 Не думал об этом – 3%

21. Доверяете ли Вы избирательным комиссиям?

- 1 Да – 6% 3 Скорее нет, чем да – 73% 5 Затрудняюсь ответить – 2%
- 2 Скорее да, чем нет – 0% 4 Нет – 21%

22. Хотели бы Вы на будущих выборах участвовать в качестве кандидата в депутаты, кандидата на выборные должности?

- 1 Да – 7% 2 Нет – 89% 3 Затрудняюсь ответить – 4%

23. Хотели бы Вы принимать участие на будущих выборах в качестве наблюдателя?

- 1 Да - 84 2 Нет - 3 Затрудняюсь ответить – 5%
11%

24. Хотели бы Вы получить дополнительные знания в области избирательного законодательства?

- 1 Да – 99% 2 Нет- 0% 3 Затрудняюсь ответить -1%

Сообщите некоторые сведения о себе:

25. Ваш пол:

- 1 Мужской - 2 Женский – 2%
98%

26. Ваш возраст:

- | | | | | | | | |
|---|---------|---|---------|---|--------|---|-------|
| 1 | 16 – 17 | 2 | 18 – 19 | 3 | 20-24 | 4 | 25-30 |
| | лет – | | лет - | | года – | | лет – |
| | 0% | | 0% | | 13% | | 87% |

27. Ваше образование:

- | | | |
|--------------------|------------------------------|------------------------|
| 1 Среднее | 3 Среднее профессиональное | 5 Незаконченное высшее |
| 2 Неполное среднее | 4 Начальное профессиональное | 6 Высшее – 100% |

28. Ваш род занятий:

- 1 Учащийся школы
- 2 Учащийся лицея, ПУ
- 3 Студент СУЗа
- 4 Студент ВУЗа
- 5 Рабочий (в том числе сельхозпредприятия)
- 6 Служащий государственных или муниципальных органов управления -28%
- 7 ИТР, служащий на государственном или муниципальном предприятии – 68%
- 8 Военнослужащий (в том числе сотрудник МВД)
- 9 Работник бюджетной сферы (культура, образование, здравоохранение) -4%
- 10 Предприниматель
- 11 Безработный
- 12 Другое (укажите) _____

29. Где Вы живете?

- 1 Город - 100% 2 Сельская местность – 0%

Приложение № 2

Социологическая анкета исследования

Уважаемый избиратель!

В рамках проводимого диссертационного исследования: «Конституционно – правовые основы избирательного процесса: проблемы теории и практики Кыргызстана и Казахстана проводится социологическое исследование общественного мнения по вопросам и проблемам выборов. Просим вас принять в нем участие и ответить на вопросы данной анкеты. Для этого необходимо обвести или подчеркнуть номер того варианта ответа, который соответствует вашему мнению. Если у вас имеются другие суждения, то впишите их в соответствующих пунктах анкеты. Анкета анонимная и указывать свою фамилию не нужно (50 анкет).

1. Принимаете ли Вы обычно участие в выборах?

- | | | | | | |
|---|------------------|---|-----------------|---|--------------|
| 1 | Да, всегда – 98% | 2 | Да, иногда – 2% | 3 | Нет, никогда |
|---|------------------|---|-----------------|---|--------------|

2. Намерены ли Вы принять участие в предстоящих 2021 года выборах депутатов Мажлиса?

- | | | | | | |
|---|----------|---|----------|---|--------------------|
| 1 | Да – 93% | 2 | Нет – 3% | 3 | Пока не решил – 4% |
|---|----------|---|----------|---|--------------------|

3. Если Вы не намерены принимать в них участие, то почему? (укажите не более трех вариантов ответа)

- | | | | |
|---|--|----|--|
| 1 | Не вижу достойных кандидатов | 8 | Выборы ничего не изменят – 56% |
| 2 | Считаю, что результаты выборов могут быть подтасованы – 53 | 9 | Так поступает большинство людей в моем окружении |
| 3 | Не считаю их важными для себя – 24% | 10 | Не нравятся методы избирательной борьбы |
| 4 | Нет политической партии, защищающей мои интересы | 11 | Нельзя проголосовать против всех кандидатов |
| 5 | Мое участие в них ничего не решит – 24% | 12 | Другое (укажите) _____ |
| 6 | Не вижу реальных результатов от работы выборных органов | 13 | Затрудняюсь ответить |
| 7 | В ходе подготовки выборов применяется административный ресурс, давление со стороны руководителей | | |

4. Если Вы намерены участвовать в выборах, то почему? (укажите не более трех вариантов ответа)

- | | | | |
|---|--|----|---|
| 1 | Этого требует закон – 16% | 8 | Это мой гражданский долг – 34% |
| 2 | Хочу участвовать в формировании органов государственной власти – 21% | 9 | Так поступает большинство людей в моем окружении – 1% |
| 3 | Хочу таким образом участвовать в решении общественных проблем – 9% | 10 | Для меня выборы это – праздник – 0% |

- 4 Обеспокоен будущим Казахстана – 7% 11 Хочу поддержать достойных кандидатов – 6%
- 5 По привычке -2% 12 Другое (укажите) _____
- 6 Хочу поддержать свою партию – 0% 13 Затрудняюсь ответить – 4%
- 7 Чтобы мой бюллетень не использовали в мое отсутствие – 0%

5. Как Вы полагаете, может ли измениться Ваше мнение об участии или неучастии в выборах до начала голосования?

- 1 Нет, это исключено – 74% 2 Возможно – 16% 3 Скорее всего, да

6. Как, на Ваш взгляд, смогут повлиять предстоящие выборы на ситуацию в Казахстане?

- 1 Ситуация изменится в лучшую сторону – 17% 3 Никак не повлияют -73%
- 2 Ситуация ухудшится – 2% 4 Затрудняюсь ответить – 6%

7. Как, на Ваш взгляд, смогут повлиять предстоящие выборы на Вас лично?

- 1 Моя жизнь улучшится – 17% 3 Никак не повлияют -74%
- 2 Моя жизнь ухудшится – 3% 4 Затрудняюсь ответить – 6%

8. Знаете ли Вы:

	Да, в полной мере	В общих чертах	Нет
О том, как формируется нижняя палата Парламента	1 – 7%	2 – 63%	3 – 30%
О полномочиях Мажилиса	1 – 14%	2 – 71%	3 – 15%
Какие партии представлены в нынешнем Парламенте	1 – 5%	2 – 84%	3 – 11%
О порядке выдвижения и регистрации списков кандидатов в депутаты	1 – 3%	2 – 18%	3 – 79%
О формировании региональных списков кандидатов	1 – 2%	2 – 14%	3 – 84%
О правилах ведения предвыборной агитации	1 – 1%	2 – 6%	3 – 93%
Об организации работы избирательных комиссий	1 – 2%	2 – 36%	3 – 52%
О гарантиях избирательных прав граждан	1 – 3;	2 – 34%	3 – 57%

9. Уверены ли Вы, что выборы в Мажилис будут законными и честными?

- 1 Да – 41% 2 Нет -46% 3 Затрудняюсь ответить – 23%

10. Если да то, что Вас в этом убеждает? (укажите не более трех вариантов ответа)

- 1 Результаты прошлых выборов – 19% 5 Президент и Правительство РК не допустят нарушений – 57;
- 2 Высокий профессионализм областной, районных, городских и участковых избирательных комиссий – 0% 6 Центральная избирательная комиссия РК проконтролирует ход выборов -

- 3 Избирательные комиссии не допускают 7 Другое (укажите) _____
подтасовок результатов -0%
- 4 Власти опасаются возмущений со 8 Затрудняюсь ответить- 24%
стороны избирателей -0%

11. Если Вы не уверены в законности и честности предстоящих выборов, то почему? (укажите не более трех вариантов ответа)

- 1 Из-за результатов прошлых выборов Президента, Мажилис – 17% 5 Власти безразличны интересы избирателей – 21%
- 2 Из-за непрофессионализма областной, районных, городских и участковых избирательных комиссий – 12% 6 Президент и Правительство РК заинтересованы в определенных результатах
- 3 Руководство области заинтересовано в определенных результатах – 36% 7 Другое (укажите) _____
- 4 Результаты зависят от указаний Центральной избирательной комиссии РК – 27% 8 Затрудняюсь ответить – 17%

12. Из каких источников Вы получаете основную информацию о подготовке и проведении избирательной кампании? (укажите не более трех вариантов ответа)

- 1 Рекламные ролики на телевидении – 11% 7 Уличная реклама – 7%
- 2 Выступления кандидатов в депутаты на телевидении и радио 8 Социологические опросы населения
- 3 Новостные передачи на телевидении и радио – 19% 9 Общение с родственниками, друзьями, коллегами по работе
- 4 Публикации в сети Интернет – 41% 10 Плакаты, листовки, брошюры – 21%
- 5 Встречи с агитаторами 11 Публикации в газетах – 3%
- 6 Митинги, собрания с участием кандидатов, доверенных лиц, представителей политических партий 12 Другое (укажите) _____
- 13 Затрудняюсь ответить – 3%

13. Удовлетворяет ли Вас порядок избрания всех депутатов в Мажилис по спискам политических партий?

- 1 Да – 29% 2 Нет – 53% 3 Затрудняюсь ответить – 18%

14. Если нет, то почему?

- 1 Невозможно выразить отношение к конкретному кандидату – 64% 4 Не все кандидаты из списка известны избирателям – 13%
- 2 В списке присутствуют кандидаты, которые после выборов отказываются от мандата депутатов 5 Другое (укажите) _____
- 3 Непонятно, как формируются списки кандидатов – 17% 6 Затрудняюсь ответить – 6%

15. Следует ли, по Вашему мнению, вернуться к практике избрания половины депутатов Мажилиса по партийным спискам и половины – по одномандатным округам?

- 1 Да – 88% 2 Нет – 4% 3 Затрудняюсь ответить – 8%

16. За список кандидатов какой из политической партии Вы проголосовали, если бы выборы состоялись сегодня?

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1 | Партия «Нұр Отан», <i>правлящая в стране партия – 48%</i> | 4 | Коммунистическая Народная партия Казахстана, <i>парламентская партия</i> |
| 2 | Политическая партия «Бірлік», <i>в парламенте не представлена</i> | 5 | Народно-демократическая патриотическая партия «Ауыл», <i>в парламенте не представлена</i> |
| 3 | Демократическая партия Казахстана «Ақ жол», <i>парламентская партия – 13%</i> | 6 | Не голосовал бы ни за какую партию – 13% |
| 7 | <u>Общенациональная социал-демократическая партия</u> , <i>оппозиционная партия, в парламенте не представлена – 24%</i> | | |

17. За какую политическую партию Вы не проголосуете ни при каких условиях?

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1 | Партия «Нұр Отан», <i>правлящая в стране партия – 52%</i> | 5 | Коммунистическая Народная партия Казахстана, <i>парламентская партия – 19%</i> |
| 2 | Политическая партия «Бірлік», <i>в парламенте не представлена</i> | 6 | Народно-демократическая патриотическая партия «Ауыл», <i>в парламенте не представлена</i> |
| 3 | Демократическая партия Казахстана «Ақ жол», <i>парламентская партия</i> | 7 | Ни за одну из перечисленных – 12% |
| 4 | <u>Общенациональная социал-демократическая партия</u> , <i>оппозиционная партия, в парламенте не представлена – 17%</i> | | |

18. Что Вы считаете необходимым для партийного списка кандидатов в депутаты Мажилиса РК, чтобы за него проголосовали избиратели? (укажите не более трех вариантов ответа)

- | | | | |
|---|--|----|--|
| 1 | Наличие в нем людей с опытом профессиональной работы в государственных органах – 63% | 7 | Грамотно проведенная избирательная кампания |
| 2 | Наличие в нем юристов и экономистов – 11% | 8 | Поддержка экс - Президента РК |
| 3 | Поддержка Президента РК | 9 | Постоянное проживание кандидатов на территории РК – 4% |
| 4 | Поддержка общественных организаций – 18% % | 10 | Наличие в списке богатых людей |
| 5 | Наличие в нем популярных людей (спортсменов, артистов и т.п.) – 1% | 11 | Другое (укажите) _____ |
| 6 | Наличие в нем действующих депутатов – 3% | 12 | Затрудняюсь ответить |

19. Удовлетворяет ли Вас организация голосования на Вашем избирательном участке?

- 1 Да – 68% 2 Нет – 25% 3 Затрудняюсь ответить – 7%

20. Если нет, то почему?

- | | | | |
|---|--|---|---|
| 1 | Не обеспечено тайное голосование – 56% | 4 | Члены участковой избирательной комиссии невнимательны к избирателям – 27% |
| 2 | Создаются очереди к кабинкам и ящикам для голосования – 0% | 5 | Другое (укажите) _____ |
| 3 | Процедура голосования занимает слишком много времени -0% | 6 | Затрудняюсь ответить – 17% |

21. Поддерживаете ли Вы исключение из законодательства досрочного голосования на выборах?

- 1 Да – 15% 2 Нет- 81% 3 Затрудняюсь ответить – 4%

22. Удовлетворены ли Вы информацией об организации ранее проходивших избирательных кампаний?

- 1 Да – 53% 2 Нет – 37% 3 Затрудняюсь ответить – 4%

23. Как Вы относитесь к использованию на избирательных участках комплексов обработки электронного голосования?

- 1 Положительно – 98% 2 Отрицательно – 0% 3 Затрудняюсь ответить – 2%

24. В какой степени Вы информированы о работе:

	Полностью	В общих чертах	Не информирован	Затрудняюсь ответить
Участковой избирательной комиссии	1 – 9%	2 – 37%	3 – 49%	4 – 3%
Районной (городской) избирательной комиссии	1 – 3%	2 – 14%	3 – 79%	4 – 2%
Избирательных комиссий областей	1 – 18%	2 – 26%	3 – 55%	4 – 3%
Центральной избирательной комиссии РК	1 – 24%	2 – 36%	3 – 38%	4 – 2%

25. Доверяете ли Вы:

	Да	Нет	Затрудняюсь ответить
Участковой избирательной комиссии	1 – 43%	2 – 44%	3 – 13%
Районной (городской) избирательной комиссии	1 – 34%	2 – 44%	3 – 12%
Избирательной комиссии области	1 – 46%	2 – 39%	3 – 15%
Центральной избирательной комиссии РК	1 – 57%	2 – 29%	3 – 12%

26. Хотели бы Вы работать в составе избирательной комиссии?

1 Да – 19% 2 Нет – 78% 3 Затрудняюсь ответить – 3%

27. Если да, то почему?

- | | |
|--|---------------------------------------|
| 1 Заинтересован в улучшении организации выборов – 73% | 4 Считаю это гражданским долгом – 24% |
| 2 Хочу приобрести опыт организации избирательных кампаний – 0% | 5 Другое (укажите) _____ |
| 3 Хочу заработать денег – 0% | 6 Затрудняюсь ответить – 3% |

28. Если нет, то почему?

- | | |
|---|------------------------------------|
| 1 Не хватает времени – 79% | 4 Не считаю эту работу важной – 3% |
| 2 Не удовлетворяет размер доплаты за эту работу – 16% | 5 Другое (укажите) _____ |
| 3 Не хочу заниматься бумажной работой – 0% | 6 Затрудняюсь ответить – 2% |

29. Хотели бы Вы быть наблюдателем в день голосования на избирательном участке?

1 Да – 83% 2 Нет – 15% 3 Затрудняюсь ответить – 2%

30. Повышаете ли Вы уровень своей правовой и избирательной культуры?

1 Да – 97% 2 Нет – 2% 3 Затрудняюсь ответить – 1%

31. Если да, то в какой форме?

1	Занятия в клубах избирателей, школах, семинарах, других формах	5	Через средства массовой информации – 4%
2	Самостоятельно – 73%	6	На занятиях в учебных заведениях – 16%
3	Встречи с депутатами – 5%	7	Другое (укажите)
4	Встречи с представителями органов государственной власти и местного самоуправления – 2%		

В ЗАКЛЮЧЕНИЕ СООБЩИТЕ НЕКОТОРЫЕ СВЕДЕНИЯ О СЕБЕ

32. Ваш пол: 1 – мужской – 86% 2 – женский – 14%

33. Ваш возраст

1 18 - 29 лет – 24% 2 30 – 45 лет – 67% 3 46 – 60 лет – 6% 4 Старше 60 лет – 3%

34. Ваше место жительства?

1 Город (поселок городского типа) – 100% 2 Село, аул, деревня

35. Ваш род занятий:

1 Студент – 12%
 2 Работник промышленного предприятия – 62%
 3 Служащий государственных или муниципальных органов власти – 9%
 4 Работник сельскохозяйственного предприятия
 5 Работник бюджетной сферы (культура, образование, здравоохранение)
 6 Пенсионер – 1%
 7 Предприниматель – 21%
 8 Временно не работающий
 9 Другое (укажите) _____

Приложение № 3

Анализ

пропорциональной избирательной системы, как способа формирования выборных органов государственной власти через партийное представительство в Кыргызской Республике

(по методам SWOT-анализа, SLEPT-анализа, которые позволили определить слабые, сильные черты, а также возможности и угрозы, существующие в пропорциональной избирательной системы Кыргызстана)

Актуальность темы обусловлена тем, что жизнеспособность демократии Кыргызстана в 21 веке зависит от того, насколько в результате выборов был соблюден принцип «справедливости». Реализация этого принципа на практике возможна при предоставлении пропорциональных результатов на выборах, т.е. когда степень распределения между партиями после выборов полностью отражает реальную ситуацию с голосами. Основной принцип, лежащий в основе пропорциональной избирательной системе Кыргызстана, заключается в том, что все избиратели заслуживают представительства, все политические группы заслуживают, чтобы быть представленными в выборных органах государственной власти пропорционально электоральным предпочтениям.

В этой связи встает вопрос о повышении эффективности пропорциональной избирательной системы, как способа формирования выборных органов государственной власти через партийное представительство в Кыргызстане, именно это было выбрано в качестве **цели статьи**.

Методологической основой исследования выбраны SWOT-анализ, SLEPT-анализ, которые позволили определить слабые, сильные черты, а также возможности и угрозы, существующие в пропорциональной избирательной системы Кыргызстана, получить информацию о процессах стратегического планирования внедрения пропорциональной избирательной системы Кыргызстана.

Результаты. Успешность функционирования пропорциональной избирательной системы Кыргызской Республики, как способа формирования выборных органов государственной власти через партийное представительство будет зависеть от институционализации партий в политическую систему, честной конкуренция между партиями, наличия у кыргызских партий идеологического базиса, повышения активности избирателей, и их уровня политической культуры, а также соблюдение принципа распределения власти, сбалансирования властей.

Значимость результатов. Результаты исследования могут быть использованы для оптимизации избирательной системы Кыргызстана,

институционализации гражданского общества и повышения эффективности функционирования политической системы.

Ключевые слова: демократия, политическая система, SWOT-анализ, SLEPT-анализ, политические партии, открытые партийные списки, закрытые партийные списки.

Введение

Демократия, как инструмент реализации народовластия, предполагает максимальное представительство интересов населения в органах власти с помощью выборов. Избирательные системы в общем виде делятся на мажоритарные, пропорциональные, смешанные. Но, именно пропорциональная избирательная система способствует политической активности граждан, и формирует идейные партии, именно это особенно актуально, поскольку большинство Кыргызских партий являются политическими проектами.

Пропорциональная избирательная система направлена на формирование избирательных органов государственной власти через всеобщее распределение общественной поддержки каждой политической партии. Пропорциональное представительство обеспечивает группам меньшинств определенное представительство, пропорциональное их поддержке на выборах. Системы пропорционального представительства были приняты во многих странах, в частности, в Бельгии, Дании, Финляндии, Греции, Венгрии, Израиле, Италии, Люксембурге, Норвегии, Испании, Швеции и Швейцарии [1].

Полисегментность и дифференциация социума Кыргызстана с наличием разных социальных слоев, имеющих разные политические взгляды, и интересы должны быть реализованы в разных программах политических партий. Эти политические программы имеют, как правило, взгляды на развитие государства, абсолютно противоположные. Логична в этой связи необходимость максимального представительства интересов граждан в избирательных органах государственной власти через политические партии. Впервые эту идею сформулировал Оноре Мирабо, сравнивший парламент с картой государства, где в качестве контуров административных единиц государства отражены интересы и электоральные приоритеты граждан [2]

В научном дискурсе проблематику избирательных систем в целом, и разные аспекты пропорциональной избирательной системы, как способа формирования выборных органов государственной власти через партийное представительство, в своих работах анализировали многие исследователи, а именно: Кэрри, Дж. М., Хикс, С. [3], Бечер М, Гонсалес И, Штемуэллер Д. [4], Чебуб Я, Син Дж. [5].

Кэрри, Дж. М., Хикс, С. анализируют проблематику, связанную с созданием таких избирательных правил, которые способны достичь политических идеалов, таких как полное представление предпочтений избирателей и подотчетность правительств. Ученые утверждают, что эти

компромиссы лучше охарактеризовать как нелинейные, и что можно получить большую часть преимуществ, приписываемых пропорциональное представительство, при этом пожертвовав меньшими преимуществами, приписываемыми мажоритарным выборам, поддерживая величины округов в диапазоне от низкого до умеренного [3].

Бечер М, Гонсалес И, Штемуэллер Д. исследовали вопрос значимости избирательных институтов для подъема популистских партий. Ученые утверждают, что роль избирательных правил невелика, используя как синтетический контроль, так и метод разность разностей, они подсчитали, что избирательная реформа (переход к пропорциональной системе) увеличила долю голосов правых популистов в среднем примерно на 12–13,5 процентных пункта в Великобритании. В то время, когда популизм рос по всей Европе, реформа резко сместила голоса популистов в Великобритании выше европейской тенденции и выше подобных случаев сравнения [4].

По мнению Чебуб Я, Син Дж. системы пропорционального представительства с открытыми списками требуют, чтобы кандидаты добивались личных голосов, чтобы добиться успеха. Они считают, что эта особенность системы ведет к острой конкуренции между однопартийцами и, в конечном счете, к слабости избирательных и законодательных партий, узкой государственной политике, местничеству, клиентелизму и коррупции. Ученые утверждают, что количество жизнеспособных кандидатов в партийных списках ограничено, а их голоса распределяются таким образом, что это указывает на сдерживаемую конкуренцию между однопартийцами во время выборов [5].

При имеющемся многообразии научных трудов, вне внимания ученых остается оценка повышения эффективности пропорциональной избирательной системы, как способа формирования выборных органов государственной власти через партийное представительство в определенном государстве. Особенно интересно исследование, этот вопрос именно в контексте Кыргызского государства, что и будет выступать в качестве цели статьи.

Материалы и методы

Научное исследование предполагало поиск эффективных путей использования пропорциональной избирательной системы, как способа формирования выборных органов государственной власти через партийное представительство в Кыргызстане. Данное научное исследование проводилось на основе предварительно составленной теоретической базы, выступающей качественным фундаментом для проведения всех дальнейших исследований.

Теоретическую базу данной научно-исследовательской работы составляют результаты выполненных исследований ряда отечественных и преимущественно зарубежных исследователей, направленных на изучение ряда проблемных вопросов, связанных с пропорциональной избирательной

системой. С целью понимания научного исследования, а также для максимального облегчения восприятия подаваемой в нем информации, все материалы зарубежных исследований, представленные в этой научной работе, были переведены на русский язык.

В качестве методологии исследования выбраны SLEPT и SWOT - анализ.

Поскольку эффективность пропорциональной избирательной системы зависит не только от политических факторов, но и социальных, экономических, технологических юридических факторов в качестве методологии был выбран SLEPT-анализ. SLEPT-анализ – это стратегический инструмент, используемый для выявления, оценки, систематизации и отслеживания факторов, которые могут повлиять на функционирование пропорциональной избирательной системы, как способа формирования выборных органов государственной власти через партийное представительство сейчас и в будущем. SLEPT-анализ пропорциональной избирательной системы Кыргызстана был реализован в следующей последовательности, вначале были выделены индексы, соответствующие социальным, экономическим, технологическим юридическим, институциональным факторам, затем они были проанализированы и сведены в систему.

С помощью SLEPT - анализа проанализированы, распознаны выгоды из возможностей, предлагаемых существующими условиями в пропорциональной избирательной системы Кыргызстана. SLEPT -анализ использован для выявления текущих и потенциальных будущих проблем пропорциональной избирательной системы Кыргызстана, что позволило эффективно спланировать, каким образом лучше справляться с этими проблемами. SLEPT -анализ дал возможность оценить внутреннюю организацию пропорциональной избирательной системы Кыргызстана, выявлены ее сильные и слабые стороны во внутренней и внешней политике, экономических перспективах, социальном климате, юридической и технологической базе. Результаты этого анализа дали возможность сформулировать рекомендации по изменениям, улучшениям в пропорциональной избирательной системы Кыргызстана. SLEPT -анализ был использован в сочетании с SWOT-анализом (сильные и слабые стороны, возможности и угрозы), для получения валидных результатов и формулировки рекомендаций для оптимизации пропорциональной избирательной системы Кыргызстана.

SWOT- анализ дал возможность проанализировать сильные, слабые стороны, возможности и угрозы пропорциональной избирательной системы, как способа формирования выборных органов государственной власти через партийное представительство Кыргызстана.

Алгоритм проведения SWOT-анализа был следующим: на первом этапе был описан квадрант «возможности», затем «угрозы». На втором этапе был

заполнен квадрант "сильные стороны", впоследствии - "слабые стороны". После формирования перечней «сильных сторон», «слабых сторон», «возможностей», «угроз» пропорциональной избирательной системы установлены связи между ними.

Исходя из результатов SLEPT-анализа и SWOT-анализа на пересечении блоков было сформировано четыре пространства: силы-возможности, силы-угрозы, слабости и возможности, слабости и угрозы.

4. Results (Результаты)

4.1. Проведение SLEPT -анализа

SLEPT-анализ – дал возможность рассмотреть политические, экономические, социальные, технологические, юридические факторы, которые влияют на пропорциональную избирательную систему Кыргызстана. Результаты анализа способствуют получению информации о процессах стратегического планирования внедрения пропорциональной избирательной системы. Факторы были соотнесены с определенными индексами: политические с индексом демократии [6], социальные факторы с индексом социального прогресса [7], индексом расходов на образование [8], институциональные с индексом слабости государств [9], индексом восприятия коррупции [10], индексом качества элит [11], технологические с глобальным индексом инноваций [12], юридические с индексом верховенства закона [12], индексом свободы человека [13].

Соответственно элементы индексов стали составляющими факторов, а именно. Политические факторы: избирательный процесс и плюрализм, деятельность правительства, политическое участие, политическая культура, гражданские свободы. Экономические факторы: ВВП. Социальные факторы: социальный прогресс, расходы на образование. Институциональные факторы: безопасность, разделенность элиты, групповой протест, экономика, экономическое неравенство, эмиграция и утечка мозгов, легитимность государства, государственные услуги, права человека, демографическое давление, беженцы, внешнее вмешательство, коррупция, политическая власть элиты, экономическая власть элиты, экономические ценности элиты, политические ценности элиты.

Технологические факторы включают технологические аспекты, такие как институты, человеческий капитал и науку, инфраструктуру, уровень развития рынка, уровень развития бизнеса, развитие технологий и экономики знаний, результаты креативной деятельности.

Правовые факторы: ограничения полномочий правительства, отсутствие коррупции открытое правительство, основные права порядок и безопасность, регуляторное правоприменение, гражданское правосудие, уголовное правосудие.

Таблица 1. SLEPT-анализ пропорциональной избирательной системы Кыргызстана

ФАКТОР	ИНДЕКС	ОЦЕНКА/МЕСТО В
---------------	---------------	-----------------------

	И ЕГО СОСТАВЛЯЮЩИЕ	РЕЙТИНГЕ
ПОЛИТИЧЕСКИЙ	ИНДЕКС ДЕМОКРАТИИ (максимальный показатель индекса 10)	ГИБРИДНЫЙ РЕЖИМ 4,21 НИЗКИЙ
	Избирательный процесс и плюрализм	4 НИЗКИЙ
	Деятельность правительства	2,93 ОЧЕНЬ НИЗКИЙ
	Политическое участие	5 СРЕДНИЙ
	Политическая культура	3 ОЧЕНЬ НИЗКИЙ
	Гражданские свободы	4,71 НИЖЕ СРЕДНЕГО
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ	ИНДЕКС ВАЛОВОГО ВНУТРЕННЕГО ПРОДУКТА (200 стран)	152 место НИЗКИЙ УРОВЕНЬ
СОЦИАЛЬНЫЙ	ИНДЕКС СОЦИАЛЬНОГО ПРОГРЕССА (максимальный бал 100)	68,78 ВЫШЕ СРЕДНЕГО
	РЕЙТИНГ СТРАН ПО ИНДЕКСУ И РАСХОДАМ НА ОБРАЗОВАНИЕ Всего в рейтинге 128 стран	СРЕДНИЙ УРОВЕНЬ 69 МЕСТО
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ	ИНДЕКС СЛАБОСТИ ГОСУДАРСТВ (оценка составляющих от 10 до 0, где 0 – сильные государства, 10 – слабые государства) Всего 179 стран	76,4 68 МЕСТО
	Безопасность	6,2

		СЛАБЫЙ УРОВЕНЬ
Разделенность элиты	8,3	СЛАБЫЙ УРОВЕНЬ
Групповой протест	8,1	СЛАБЫЙ УРОВЕНЬ
Экономика	7,1	СЛАБЫЙ УРОВЕНЬ
Экономическое неравенство	4,9	СРЕДНИЙ УРОВЕНЬ
Эмиграция и утечка мозгов	6,7	СЛАБЫЙ УРОВЕНЬ
Легитимность государства	8,0	СЛАБЫЙ УРОВЕНЬ
Государственные услуги	5,3	НИЖЕ СРЕДНЕГО УРОВЕНЬ
Права человека	6,3	СЛАБЫЙ УРОВЕНЬ
Демографическое давление	5,5	НИЖЕ СРЕДНЕГО УРОВЕНЬ
Беженцы	4,1	ВЫШЕ СРЕДНЕГО УРОВЕНЬ
Внешнее вмешательство	5,9	НИЖЕ СРЕДНЕГО УРОВЕНЬ
ИНДЕКС ВОСПРИЯТИЯ КОРРУПЦИИ 0-100 0- высокий уровень коррупция 100- низкий уровень коррупция	27	ВЫСОКИЙ УРОВЕНЬ
ИНДЕКС КАЧЕСТВА ЭЛИТ из 151 страны	117	СРЕДНЕЕ КАЧЕСТВО
Политическая власть	98 41,9	СРЕДНЕЕ КАЧЕСТВ
Экономическая	126	

	власть	39,3 НИЗКОЕ КАЧЕСТВО
	Политические ценности	104 45,9 СРЕДНЕЕ КАЧЕСТВО
	Экономические ценности	114 43,4 СРЕДНЕЕ КАЧЕСТВО
ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ	ГЛОБАЛЬНЫЙ ИНДЕКС ИННОВАЦИЙ	24,5 98 НИЗКИЙ
	Институты	55,7 95 НИЗКИЙ
	Человеческий капитал и наука	30,6 70 НИЗКИЙ
	Инфраструктура	35,3 87 НИЗКИЙ
	Уровень развития рынка	49,2 52 СРЕДНИЙ
	Уровень развития бизнеса	17,9 107 ОЧЕНЬ НИЗКИЙ
	Развитие технологий и экономика знаний	12,1 102 ОЧЕНЬ НИЗКИЙ
	Результаты креативной деятельности	10,2 120 ОЧЕНЬ НИЗКИЙ
	ПРАВОВЫЕ	ИНДЕКС ВЕРХОВЕНСТВА ЗАКОНА (от 0 до 1, где 0 – самый низкий, а 1 – самый высокий уровень)
Ограничения полномочий правительства		0,45 100 НИЗКИЙ
Отсутствие коррупции		0,3 126 НИЗКИЙ
Открытое правительство		0,52 61 СРЕДНИЙ

Основные права	0,48 96 НИЗКИЙ
Порядок и безопасность	0,76 55 ВЫШЕ СРЕДНЕГО
Регуляторное правоприменение	0,43 109 НИЗКИЙ
Гражданское правосудие	0,47 90 СРЕДНИЙ
Уголовное правосудие	0,32 118 НИЗКИЙ
ИНДЕКС СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА (10 макс., 0 минимальный)	7,17 ВЫСОКИЙ
Личная свобода	7,18 ВЫСОКИЙ
Экономическая свобода	7,17 ВЫСОКИЙ

SLEPT-анализ пропорциональной системы Кыргызстана дал возможность в спектре политики установить, что наиболее неблагоприятными показателями являются деятельность правительства, политическая культура, более того политический режим Кыргызстана можно назвать гибридным, при этом на среднем уровне находится политическое участие. Кыргызская экономика уязвима для внешних потрясений из-за ее сильной зависимости от денежных переводов (30 процентов ВВП) и производства золота (около 10 процентов ВВП и 35 процентов экспорта). Слабость экономической системы Кыргызстана вносит значительный аспект дестабилизации в функциональность пропорциональной системы Кыргызстана. Сильный и устойчивый экономический рост требует институционального укрепления и политики, направленной на развитие частного сектора, стимулирование международной торговли и поощрение устойчивого с финансовой точки зрения производства энергии. Согласно официальным данным Всемирного банка, валовой внутренний продукт (ВВП) Кыргызстана в 2020 году составил 7,74 миллиарда долларов США. Величина ВВП Кыргызстана составляет 0,01 процента мировой экономики. Показатели социальных факторов социальный прогресс, и расходы на образования находятся на уровне выше среднего, и на среднем

уровне соответственно. В институциональных факторах критически выглядят показатели разделенность элиты, групповой протест, легитимность государства, коррупция, экономическая власть элиты; вызывают сдержанный оптимизм в случае их повышения - показатели демографии, государственных услуг и беженцев. Показатели по технологическому фактору вообще негативные, особенно печально выглядят уровень развития бизнеса, развитие технологий и экономики знаний, результаты креативной деятельности. Правовые факторы с одной стороны включают низкие показатели по коррупции, ограничению полномочий правительства, уголовному правосудию, а с другой вселяют надежду на качественное развитие правовой сферы такие показатели, как порядок и безопасность, личная свобода, экономическая свобода.

4.2. Составление и описание квадранта «возможности-угрозы» пропорциональной избирательной системы Кыргызстана (SWOT-анализ)

Таблица 2. Квадрант «возможности-угрозы» пропорциональной избирательной системы Кыргызстана

ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ	ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ УГРОЗЫ
<p>ВЫСОКИЙ УРОВЕНЬ Социальный прогресс Порядок и безопасность Личная свобода Экономическая свобода</p> <p>СРЕДНИЙ УРОВЕНЬ Политическое участие Расходы на образование Беженцы Политическая власть Политические ценности Экономические ценности Открытое правительство Гражданское правосудие</p> <p>НИЗКИЙ УРОВЕНЬ Уровень развития рынка</p>	<p>ВЫСОКИЙ УРОВЕНЬ Избирательный процесс и плюрализм Деятельность правительства Политическая культура Валовый внутренний продукт Безопасность Разделенность элиты Групповой протест Эмиграция и утечка мозгов Легитимность государства Права человека Коррупция Уровень развития бизнеса Развитие технологий и экономика знаний</p> <p>Результаты креативной деятельности Ограничения полномочий правительства Регуляторное правоприменение Уголовное правосудие</p>

	<p>СРЕДНИЙ УРОВЕНЬ Гражданские свободы Экономика Экономическое неравенство Внешнее вмешательство Институты Человеческий капитал и наука Инфраструктура</p> <p>НИЗКИЙ УРОВЕНЬ Государственные услуги Демографическое давление Экономическая власть</p>
--	---

При соотнесении возможностей и угроз становится очевидным, что с помощью социального прогресса, реализации свобод, открытости правительства, политической власти, политико-экономическим ценностям, гражданского правосудия возможно преодолеть угрозы, а государственные услуги, демографическое давление, экономическая власть в потенциале являются возможностями. Интересным является тот факт, что экономические ценности относятся к возможностям, а экономическая власть, и в целом экономика относится к угрозам. Можно так же отметить определенное противоречие, поскольку гражданские свободы относятся к угрозам и к возможностям, но здесь следует отметить следующее, когда каким-то образом власть пытается сфальсифицировать выборы граждане Кыргызстана защищают свои свободы через политическое участие в митингах, частично этот тезис подтверждает тот факт, что свободы относятся к возможностям, а права к угрозам. Противоречивая ситуация касается также безопасности, а именно безопасность в плоскости права относится к возможностям, а безопасность в разрезе безопасности государства относятся к угрозам.

4.3. Составление и описание квадранта «сильные-слабые стороны» пропорциональной избирательной системы Кыргызстана

Таблица 3 Квадрант «сильные-слабые» стороны пропорциональной избирательной системы Кыргызстана (SWOT-анализ)

СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ	СЛАБЫЕ СТОРОНЫ
<p>1. способствует справедливой конвертации голосов в мандаты парламента</p> <p>2. формирует мотивацию для составления партиями собственных списков</p> <p>3. минимизирует количество потерянных голосов</p>	<p>1. может создать ситуацию, когда интересы членов правительства могут быть противоположными, что в свою очередь затрудняет нахождения компромисса, увеличивает время при принятии управленческих решений.</p>

<p>4.способствует тому, что любая партия вне зависимости от размеров может иметь представительство в органах государственной власти</p> <p>5. стимуляция партий к проведению кампаний в различных округах</p> <p>6. ограничивает рост «региональных вотчин»</p> <p>7. приводит к большей последовательности и стабильности в политике</p> <p>8. способствует апелляции партии к своим основным сторонникам</p> <p>9. предлагает более широкий и представительный выбор для избирателей</p> <p>10. может стимулировать явку и уменьшить апатию</p> <p>11.обеспечивает большую преемственность правительства и требует большего консенсуса при выработке политики</p>	<p>2. расшатывание партийной системы</p> <p>3. гипотетически возможен шантаж со стороны небольших партий крупных партнеров по коалиции в переговорах</p> <p>4. может предоставить экстремистам возможность пробиться в политический мейнстрим</p> <p>5. правительственные коалиции имеют не много общего в плане своей политики</p> <p>6. малые партии получают непропорционально значительную власть</p> <p>7. отсутствие механизма подотчётности перед избирателем партии или должностного лица, которые были отправлены в отставку</p> <p>8. сложные правила для понимания избирателей и реализации со стороны государственных органов.</p> <p>9. система списков пропорционального представительства усложняет взаимодействие между гражданами и избранными представителями</p>
---	---

Сильные стороны пропорциональной избирательной системы Кыргызстана дают возможность справедливо конвертировать электоральные предпочтения в парламентские мандаты, минимизируя дестабилизирующие и «нечестные» результаты выборов, при этом «премиальные места» для крупных партий сводятся к минимуму, и малые партии могут иметь представительство в парламенте. Формирование списков партиями, либо кандидатами открывает полный спектр кыргызского социума: политический, идеологический, экономический. Пропорциональная избирательная система мотивирует население активно участвовать в избирательном процессе, поскольку каждый голос влияет на конечный результат выборов. Пропорциональной избирательной системы

Кыргызстана поддерживает партийное многообразие, придавая стабильности дифференцируемому обществу. Баланс между большинством и меньшинством в пропорциональной избирательной системе формирует стабильность, стимулирует на получения большего количества голосов вне зависимости от места, территории, округа и т.д. Демонополизация голосов, полученных партией в определенном округе, открывает возможности для небольших партий и придает политике большей последовательности, а коалиционным правительствам стабильность, преемственность в управленческих решениях, способствуют усилению экономических показателей.

К недостаткам пропорциональной избирательной системы Кыргызстана относится поляризация партийной системы, что может привести к инерции органов власти, снижению скорости принятия решений. Небольшие партии для получения преференций часто используют шантаж более крупных партий, что в свою очередь способствует формированию культа личности в партиях, этно-религиозных особенностей. Прежде всего такое положение дел приводит к тому, что небольшие партии имеют право блокировать решения крупных партий, что в свою очередь приводит к сдерживанию развития избирательной системы. Коалиции между крупными и мелкими партиями чаще всего создаются на компромиссной основе, а не исходя из общих целей. При пропорциональной избирательной системе в органах управления могут быть представлены экстремистские партии, система не всегда понятна для избирателей, и не предполагает для отправленных в отставку партий, или представителей механизма отчетности перед избирателями.

4.4 Составление и описание матрицы «силы-возможности», «силы-угрозы», «слабости и возможности», «слабости и угрозы» (интегративная матрица SWOT- анализ и SLEPT- анализ).

Таблица 4. Интегративная матрица SWOT- анализ и SLEPT- анализ

МАТРИЦА SWOT-АНАЛИЗ И SLEPT-АНАЛИЗ	ВОЗМОЖНОСТИ	УГРОЗЫ
	ВЫСОКИЙ УРОВЕНЬ	ВЫСОКИЙ УРОВЕНЬ
	Социальный прогресс	Избирательный процесс и плюрализм
	Порядок и безопасность	Деятельность правительства
	Личная свобода	Политическая культура
	Экономическая свобода	Валовый внутренний продукт
	СРЕДНИЙ УРОВЕНЬ	Безопасность
	Политическое участие	Разделенность элиты
	Расходы на образование	Групповой протест
	Беженцы	Эмиграция и утечка мозгов
	Политическая власть	
	Политические ценности	

	<p>Экономические ценности Открытое правительство Гражданское правосудие НИЗКИЙ УРОВЕНЬ Уровень развития рынка</p>	<p>Легитимность государства Права человека Коррупция Уровень развития бизнеса Развитие технологий и экономика знаний Результаты креативной деятельности Ограничения полномочий правительства Регуляторное правоприменение Уголовное правосудие СРЕДНИЙ УРОВЕНЬ Гражданские свободы Экономика Экономическое неравенство Внешнее вмешательство Институты Человеческий капитал и наука Инфраструктура НИЗКИЙ УРОВЕНЬ Государственные услуги Демографическое давление Экономическая власть</p>
<p>СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ 1. способствует справедливой конвертации голосов в мандаты парламента 2. формирует мотивацию для составления партиями собственных списков 3. минимизирует количество</p>	<p>Справедливость, как основной принцип пропорциональной избирательной системы может быть реализована за счет возможностей порядка, безопасности, политического участия, открытого правительства.</p>	<p>Несоблюдение прав человека могут приводить к групповым конфликтам и протестам Низкий уровень развития технологий может способствовать непрозрачности избирательного процесса и фальсификациям.</p>

<p>потерянных голосов 4.способствует представительству небольших партий в парламенте 5. стимулиция партий к проведению кампаний в различных округах 6. ограничивает рост «региональных вотчин» 7. приводит к большей последовательности и стабильности в политике 8. способствует апелляции партии к своим основным сторонникам 9. предлагает более широкий и представительный выбор для избирателей 10. может стимулировать явку и уменьшить апатию 11.обеспечивает большую преемственность правительства и требует большего консенсуса при выработке политики</p>	<p>Развитие пропорциональной избирательной системы возможно за счет социального прогресса, повышения компетентности избирателей, развития политических, экономических ценностей</p>	<p>Коррупция может привести к продаже места в списках и росту «региональных вотчин» Разделенность элиты может способствовать отсутствию консенсуса в органах государственной власти, представительских органах Низкий уровень политической культуры не дает возможность ориентироваться в особенностях избирательного процесса</p>
<p>СЛАБЫЕ СТОРОНЫ 1. может создать ситуацию, когда интересы членов правительства могут быть противоположными,</p>	<p>Высокий уровень политических ценностей будет способствовать тому, что правительственные коалиции смогут найти общие точки соприкосновения,</p>	<p>Наличии лишь слабых сторон и угроз в пропорциональной избирательной системе может привести к тому, что функционирование пропорциональной избирательной системы</p>

<p>что в свою очередь затрудняет нахождения компромисса, увеличивает время при принятии управленческих решений.</p> <p>2. расшатывание партийной системы</p> <p>3. гипотетически возможен шантаж со стороны небольших партий крупных партнеров по коалиции в переговорах</p> <p>4. правительственные коалиции имеют не много общего в плане своей политики</p> <p>5. малые партии получают непропорционально большую власть</p> <p>6. отсутствие механизма подотчётности перед избирателем партии, или должностного лица, которые были отправлены в отставку</p> <p>7. сложные правила для понимания избирателей и реализации со стороны государственных органов.</p> <p>8. система списков пропорционального представительства усложняет</p>	<p>поможет преодолеть дестабилизирующая фрагментацию партийной системы</p> <p>Социальный прогресс и высокие расходы на образование будут способствовать пониманию избирателями сложных правил избирательного процесса,</p> <p>Открытость партий, органов государственной власти, в том числе правительства даст возможность создать механизм подотчетности партии, или должностного лица, которые были отправлены в отставку избирателю</p>	<p>возможно будет в лучшем случае в гибридном, либо глубинном виде, то есть, когда декларируемые цели не соответствуют реальным действиям элиты, или к фрагментарной представленности отдельных работающих элементов системы.</p> <p>В худшем сценарии слабые стороны и угрозы приведут либо к дестабилизации, а в конечном счете к смене пропорциональной избирательной системы на какую-либо другую демократическую избирательную систему, либо к смене режима на антидемократический</p>
---	---	---

взаимодействие между гражданами и избранными представителями		
--	--	--

На основе SWOT-анализа и SLEPT-анализа были разработаны рекомендации по оптимизации пропорциональной избирательной системы Кыргызстана, как способа формирования выборных органов государственной власти через партийное представительство.

5. Обсуждение

Блум-Хансен Дж., Элклит Дж., Серитзлю С. изучали как в рамках пропорциональной избирательной системы действует эффект включения в список первым в бюллетене. Исследователи анализируют как кандидаты, указанные в бюллетене для голосования первыми, регулярно получают больше голосов, чем другие кандидаты. Они утверждают, что влияние положения и макета бюллетеня намного шире, чем предполагалось в других научных работах. Блум-Хансен Дж., Элклит Дж., Серитзлю С. анализировали пропорциональную избирательную систему в аспектах эффектов положения бюллетеней [14].

Бусирет П., Прато С. показывают, как ожидания избирателей относительно исхода выборов формируют относительную значимость различных кандидатов в партийном бюллетене и, в конечном счете, определяют их индуцированные предпочтения по партийному списку. Они анализируют, как избиратели распределяют свое внимание по разным рангам в партийном бюллетене и как это зависит от относительной популярности каждой партии [15].

Каролина Плесция, Хёгстрем Дж. утверждали, что при оценке того, насколько «справедливы» правила голосования, фундаментальным критерием является способность, или неспособность давать пропорциональные результаты, то есть степень распределения мест между партиями после выборов [16].

Крисп Б., Оливелла С., Малески С. утверждают, что теоретически системы гибких списков представляют собой компромисс между пропорциональным представительством с закрытыми и открытыми списками. По их мнению, список кандидатов партии может быть изменен избирателями, если количество голосов, отданных за отдельного кандидата, превышает некоторую квоту. Используя данные из Словакии, они показывают, что должностные лица культивируют личную репутацию в голоса [17].

Даублер Т., Рудольф Л. выделяют четыре модели принятия решений избирателями в избирательном процессе: чистая - максимизацию полезности на основе апелляции, не предполагающая никаких эффектов положения; ранжирование, когда избиратели получают сигналы от позиции в бюллетене

как таковой; средняя, когда выбор является функцией апелляции, но избиратели рассматривают варианты в порядке их появления; и гибридная вариант «удовлетворение с получением ранга». Исследователи утверждают, что положение в бюллетене влияет как на суждение, так и на выбор кандидатов [18].

Энгиал Дж. анализируя избирательный процесс Кыргызстана подчеркивает сложность демократизации в государствах, страдающих от незрелости государственных институтов и низкого уровня экономического развития, а также показывает, что в таких условиях усиление политической конкуренции вряд ли приведет к улучшению управления с точки зрения предоставления государственных услуг и перехода к устойчивому экономическому развитию. Это по мнению исследователя наводит на несколько обескураживающий вывод о том, что государство должно сначала обеспечить выполнение своих основных функций, таких как обеспечение элементарного правопорядка и базовой экономической и социальной безопасности, до того, как появится действительно жизнеспособная форма правления, характеризующаяся значимой политической конкуренцией [19].

Карлин Джонс Уэст, Джэ-Джэ Спун исследуют, как определенные стратегии в президентской гонке влияют на долю голосов партий в законодательных органах, они утверждают, что преимущества стратегии партии зависят от ее размера [20]

Лутц Г. утверждает, что кандидаты, перечисленные первыми в списках, получают больше голосов и предпочтения от избирателей своей партии, а также от избирателей других партий. Быть последним в бюллетене наказывается, потому что избиратели вычеркивают кандидатов внизу, отдавая предпочтение некоторым кандидатам. Эффект становится меньше, но остается значительным, если мы включаем только бюллетени, упорядоченные по алфавиту [21].

Томас Мустильо, Джон Полга-Хецимович отмечают, что голосование по предпочтениям требует больших когнитивных и информационных усилий, при этом у избирателей есть стимулы использовать более оптимальные пути для выбора кандидатов из списков [22].

Мустилло Т., Юнг Й. применяют линейный смешанный подход к моделированию избирательного процесса, чтобы уменьшить погрешность существующих оценок. Этот подход также дает информацию об источниках различий в территориальной поддержке партий [23].

Регаускас Р. исследует предвзятость избирателей в системе пропорционального представительства с открытыми списками, в которой партии ранжируют кандидатов, но избиратели могут полностью влиять на порядок ранжирования посредством преференциального голосования. В его исследовании рассматриваются средние последствия и различия в гендерных преубеждениях среди избирателей разных партий [24].

При этом отсутствует системный подход к исследованию пропорциональной избирательной системы Кыргызстана, как способа формирования выборных органов государственной власти через партийное представительство.

Опишем пропорциональную избирательную систему в контексте политических, экономических, юридических, социальных факторов, угроз, возможностей, сильных и слабых сторон. Несмотря на неоднократные приступы политической нестабильности и представление о широком вмешательстве в различные государственные институты со стороны организованных преступных группировок, государство сохранило неприкосновенную монополию на применение силы на всей территории страны. Нет никаких явно политических, сепаратистских или других движений, которые ставили бы под сомнение суверенитет государства, и нет никаких известных свидетельств организованных преступных групп, стремящихся использовать свою силу.

Проблемы, связанные с COVID-19, выявили или усугубили некоторые ключевые недостатки государства, от предоставления медицинских услуг, поддержки наиболее пострадавших и находящихся в тяжелом экономическом положении граждан, до эффективного управления. Политическое участие граждан в 2020-2021 годах было активным, когда состоялись и были отменены в результате протестов одни крупные выборы.

Общий контекст, а также политическая, и правовая подоплека выборов после октябрьских событий с самого начала обеспечили искаженный результат выборов. Таким образом, эти выборы были в значительной степени свободными, но систематически несправедливыми, следствием этого стало смена правительства и проведению досрочных президентских выборов в январе 2021 года.

Проблематика политического и государственного управления Кыргызстана состоит не в безграничных полномочиях представителей власти, а в том, что существует права блокировать политические решения. В Кыргызстане, по сути, существует бинарная система власти: президентская и парламентская. Должность президент в Кыргызстане является ключевой, избрание на эту должность осуществляется, как правило, в процессе конкурентных выборов. Парламент представляет собой концентрат власти, с представителями разнообразной политической палитры. Именно президент и парламент влияют на формирование остальных властных структур: правительства, силовых структур, судебной системы, прокуратуры.

В 2019-2020 годах свобода на проведение собраний в Кыргызстане, оставаясь защищенной правовыми нормами, подвергалась нападкам. Действующее законодательство предоставляют гражданам право собираться и протестовать без какого-либо разрешения. Однако на практике имели место заметные случаи игнорирования норм Конституции и даже нападений на протестующих. Второй вид ограничений имел место в условиях COVID-19.

Из-за введенного «чрезвычайного положения» и связанного с ним комендантского часа право граждан на собрания было временно приостановлено, а права передвижения были строго ограничено. Фиксировались также ограничения свободы выражения мнений, когда граждане конструктивно критиковали деятельность правительства.

Идентичные тренды коснулись и свободы выражения мнений в период 2019–2020 годов. Дисфункциональность государства проявлялась в декларировании защиты прав и свобод, но при этом были попытки ограничения последних. Такие злоупотребления приобрели особую силу в преддверии досрочных президентских выборов, когда интернет-сторонники Садыра Жапарова действовали как организованная армия, быстро и агрессивно атаковавшая любого видного критика Жапарова, в том числе посылая им неприкрытые угрозы. Против таких нарушителей не было возбуждено никаких уголовных дел.

Разделение властей в Кыргызстане остается законодательно закрепленным, но слабым на практике. Судебная власть в Кыргызстане, де-юре задекларированная как независимая ветвь власти, всегда была лишена своей фактической независимости. В 2019–2020 годах система продолжала завесить от исполнительной власти, особенно это касалось правоохранительных органов и других силовых структур. Такое подчинение включало в себя санкционирование досудебного содержания под стражей и обвинительные приговоры в судебных процессах над многими фигурами, связанными с экс-президентом. Таким образом, независимость судебной власти снизилась, и она оказалась на грани потери даже своей минимальной независимости.

В Кыргызстане стало обычным явлением, что большинство случаев привлечения государственных должностных лиц к ответственности за злоупотребление властью имеют политическую подоплеку. Этой практике особенно способствовал низкий уровень независимости судебной власти.

После свержения правительства в октябре 2020 года — третьего с момента обретения страной независимости в 1991 году — и последующих инициатив в отношении конституционной реформы можно было предположить, что единственный демократический эксперимент в Центральной Азии, похоже, закончился. Демократическое функционирование государственных институтов в Кыргызстане было достаточно проблематичным даже до конца 2020 года. Именно президент ушел в отставку, а парламент остался у власти сверх установленного законом срока, превратившись в штаб для нового руководства. В 2019–2020 годах парламент рассматривался, как политический переговорный клуб, не имеющий стабильной политической ориентации, не занимающий принципиальных позиций по какому-либо общественному вопросу и готовый перейти на сторону сильнейшего соперника. Несмотря на очевидную открытость к консультациям с общественностью, институция превратилась в

очаг бездействия в наиболее острых сферах общественной жизни, в то же время регулярно занимаясь политически мотивированным преследованием своих критиков.

Группы с наибольшим участием и интересом к демократическим институтам демонстрировали лишь инструментальное отношение к демократии. В то время как предусмотренные законом процедуры все еще соблюдались, парламент превратился в институт, ожидающий своего роспуска. Несмотря на такое отношение к парламенту шестого созыва в 2015-2020 гг., в частности, выборы в октябре 2020 г., похоже, вернули большинство бывших депутатов парламента на новый срок, что вызвало серьезные массовые манифестации.

Президентство, как институция в этот период признавалось, как партиями, так структурами гражданского общества, легитимность судебной власти, правоохранительных структур была на низком уровне. Политические партии в Кыргызстане являются нестабильными, слабо институционализированными и в целом лишены социальных корней. Вне избирательных периодов большинство партий большую часть времени бездействуют. Политические партии Кыргызстана по сути являются «частными фирмами», которые больше заботятся о своих финансовых интересах, чем о политике и управлении государством. Интересы элитных групп являются узко корпоративными, игнорирующими интересы широких слоев населения и принцип социальной справедливости.

Социально-экономические условия Кыргызстана ухудшаются. Наряду с задекларированной либеральной экономикой, рыночной конкуренцией, демократическим законодательством в Кыргызстане существует неразвитость государственных институций, коррупция, высокий уровень тенезации экономики, нефункциональное законодательство.

Все недостатки символической, фрагментарной советскости системы социальной защиты Кыргызстана обнажил кризис, связанный с COVID-19: пособия, которые существуют только на бумаге и не предоставляются государством, гражданам приходится рассчитывать на благотворительную помощь.

Кыргызстан существует в рамках определенных ограничений: геополитических (большинство из стран-соседей являются либо слабо развитыми экономически, либо тоталитарными и откровенно агрессивными, например Россия), исторических (эта трудность связана с инфраструктурным наследием Советского Союза, которое в основном было за пределами экономических возможностей Кыргызстана, и поэтому продолжает тяготить страну как надвигающуюся угрозу).

Гражданское общество в Кыргызстане характеризуется:

- динамизмом, значительным количеством негосударственных организаций,

- пассивностью негосударственных организаций в регионах, и активностью в столице Бишкеке,
- зависимостью от донорского финансирования со стороны иностранных государств,
- аксиологией кыргызского консерватизма и закрытостью,
- высоким уровнем социального капитала и социальной чувствительности к коррупции и социальной несправедливости,
- высоким потенциалом для развития.

Либерализация, демократизация, институциональная обучаемость, открытость кыргызского социума граничит с отсутствием последовательности, эффективности политик, согласованности со стороны органов государственного управления, бизнеса и неправительственных организаций.

Коррупция, как главная проблема, вызывающая озабоченность общества, продолжает привлекать как внимание, так и очевидные усилия по ее преодолению со стороны правительства. Однако инструменты и подходы не изменились по сравнению с прошлыми годами, и зачастую правительство просто не принимает меры по борьбе с коррупцией. Действующий антикоррупционный механизм состоит из ретроактивных карательных инструментов правоохранительных органов, последние сами стали источниками коррупции. Борьба с коррупцией определяется политической целесообразностью. Направлениями борьбы с коррупцией является внедрение электронного управления, антикоррупционная законодательная экспертиза, но эти меры внедряются непоследовательно, поверхностно.

Между всеми основными политическими фигурами Кыргызстана существует общее, но не фундаментальное согласие в отношении того, что страна должна оставаться приверженной демократии. Отчасти такая приверженность обусловлена публично укоренившейся нормативной приверженностью демократии; отчасти среди политических игроков есть понимание того, что всем нужны демократические правила. Но приверженность демократии остается поверхностной.

Существует также широко распространенная приверженность рыночной экономике.

У большинства основных политических игроков также есть крупные деловые интересы, которые определяют логику поддержки рыночной экономики. Политический популизм в Кыргызстане говорит о политической незрелости кыргызского социума. Политическая элита Кыргызстана не ориентирована на стратегическое партнерство с иностранными партнерами, а больше стремится удовлетворить витальные потребности, во главу угла ставя принципы непрозрачности и не подотчетности.

Политическая система Кыргызстана находится на пути эволюционного развития, переживая взлеты и падения, кризисы легитимности и демократии. Но следует отметить, что пропорциональная

избирательная система на данном этапе развития республики является, пожалуй, является оптимальной, поскольку способствует максимальному плюрализму в органах государственной власти, что снимает в свою очередь значительную часть внутриполитических конфликтов. Кыргызстан к тому же находится в некомфортном геополитическом пространстве, в котором среди соседей встречаются либо откровенно слабо развитые экономически, либо агрессивные, либо террористические страны. Вышеописанные неблагоприятные факторы могут быть преодолены с помощью структур гражданского общества.

6. Выводы:

1. Эффективность пропорциональной избирательной системы Кыргызстана зависит от зрелости гражданского общества. Выявленные с помощью SLEPT-анализа и SWOT-анализа угрозы пропорциональной избирательной системы Кыргызстана такие как избирательный процесс и плюрализм, деятельность правительства, политическая культура, валовый внутренний продукт, безопасность, разделенность элиты, групповой протест, эмиграция и утечка мозгов, легитимность государства, права человека, коррупция, уровень развития бизнеса, развитие технологий и экономика знаний, результаты креативной деятельности, ограничения полномочий правительства, регуляторное правоприменение, уголовное правосудие, гражданские свободы, экономика, экономическое неравенство, внешнее вмешательство, институты, человеческий капитал и наука, инфраструктура, государственные услуги, демографическое давление, экономическая власть могут быть минимизированы с помощью следующих возможностей: социального прогресса, реализации всех свобод, политического участия, повышению расходов на образование, политической власти, политических, экономических ценностей, открытости правительства, гражданского правосудия, развития рынка

2. Следует проводить различие между нормативными аспектами демократизации, т. е. неотъемлемыми достоинствами плюрализма, свободы и конкурентоспособности, и эмпирическими отношениями между, с одной стороны, демократизацией и качеством управления, коррупцией и экономическим развитием, с другой. Эффективность пропорциональной избирательной системы Кыргызстана будет зависеть от действия руководства государства в направлении стабилизации страны, восстановления верховенства права, легитимности органов власти, соблюдения принципа распределения власти, стабилизации экономики и мобилизации кыргызского социума.

3. Чтобы принять эти необходимые меры, учитывая крайне неблагоприятные политические и экономические условия, потребуются согласованные действия гражданского общества, политических партий, бизнеса и международных партнеров. Но чтобы сделать такие действия возможными, основное бремя ложится на политическое руководство, которое

должно продемонстрировать свою способность руководить всеми, а не только своим электоратом. Элите необходимо стремиться смягчить разногласия и объединить общество, демонстрируя твердую приверженность демократии.

4. Выборы в Кыргызстане, как правило, конкурентные, но в конечном итоге не демократические, коррупционные, что приводит к протестам и политическому кризису, от нелегитимного руководства до непопулярного парламента. Политические партии необходимы для эффективного функционирования пропорциональной избирательной системы, существования и развития любой демократии. Они являются связующим звеном между государством и гражданским обществом, которое позволяет участвовать гражданам в политической жизни, и тем самым выражать свою волю. Таким образом, партии должны представлять общественные интересы и оказывать непосредственное влияние на принятие государственных решений.

5. Политические партии являются основой пропорциональной избирательной системы и демократии. Медиативная роль партий между государством и гражданским обществом, реализует функцию участия граждан в политической жизни, представительства их интересов, и влияния на важнейшие управленческие решения. За все годы независимости в Кыргызстане так и не удалось построить сбалансированную партийную систему.

6. Избирательная система Кыргызстана не эффективна по ряду причин:

- отсутствие конкуренции,
- манипуляция политическим балансом со стороны исполнительной власти и ее доминирование,
- слабость политических партий,
- использование на выборах не демократических избирательных технологий (админ. ресурс, подкуп),
- низкий уровень политической культуры,
- партии проходят стадию протоинституционализации, когда только формируются идеологические установки партий и кыргызского общества в целом,
- хаотичность, нестабильность, непрозрачность партийной системы

Преодоление вышеуказанных ограничений оптимизирует и даст новый качественный импульс развитию избирательной системы Кыргызстана.

References

1. Proportional representation, electoral system Britannika <https://www.britannica.com/topic/proportional-representation>
2. Bogdanor, V. (2018) Electoral System The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions, 196

3. Carey, J., Hix, S (2009) The electoral sweet spot: Low-magnitude proportional electoral systems. *American Journal of Political Science* 55: 383–397.
4. Becher, M, Gonzalez, I., Stegmüller, D. (2021) Proportional Representation and Right-Wing Populism: Evidence from Electoral System Change in Europe *British Journal of Political Science*, November, 1, 19
5. Cheibub, JA, Sin, G (2020) Preference vote and intra-party competition in open list PR systems. *Journal of Theoretical Politics*, 32(1), 70–95.
6. Democracy Countries (2022) <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/democracy-countries>],
экономические с индекс валового внутреннего продукта [30-летие независимости: Кыргызстан в мировых рейтингах <https://rus.azattyk.org/a/tridtsatiletie-nezavisimosti-kyrgyzstan-v-mirovyh-reytingah/31434885.html>
7. 2021 Social Progress Index Executive Summary https://www.socialprogress.org/static/9e62d6c031f30344f34683259839760d/2021%20Social%20Progress%20Index%20Executive%20Summary-compressed_0.pdf
8. Рейтинг стран по индексу и расходам на образование (2020) <https://tyulyagin.ru/ratings/rejting-stran-mira-po-indeksu-urovnya-obrazovaniya.html>
9. Fragile States Index (2021) <https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2021/05/fsi2021-report.pdf>
10. CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2021 2022 Transparency International. Except where otherwise noted, this work is licensed under CC BY-ND 4.0 DE. Quotation permitted. Please contact Transparency International – copyright@transparency.org – regarding derivatives requests,. 22 https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf
11. Global Innovation Index (2021) <https://www.globalinnovationindex.org/home>
12. Rule of Law Index (2021) <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021>
13. Human Freedom Index (2021) <https://www.cato.org/human-freedom-index/2021>
14. Blom-Hansen, J, Elklit, J, Serritzlew, S, et al. (2016) Ballot position and election results: Evidence from a natural experiment. *Electoral Studies*, 44, 172–183
15. Buisseret, P, Prato, C (2020) Voting behavior under proportional representation. *Journal of Theoretical Politics*, 32(1), 96–111
16. Carolina P., Blais A., Höglström J. (2020) Do people want a ‘fairer’ electoral system? An experimental study in four countries *European Journal of Political Research* 59: 733–751, 733
17. Crisp, B., Olivella, S, Malecki, Metal. (2013) Vote-earning strategies in flexible list systems: Seats at the price of unity. *Electoral Studies* 32, 658–669

18. Däubler, T, Rudolph, L (2019) Cue-taking, satisficing, or both? Quasi-experimental evidence for ballot position effects. *Political Behavior*, 42 (1-2), 625–652
19. Engvall, J. (2022) *Between Bandits and Bureaucrats: 30 Years of Parliamentary Development in Kyrgyzstan* Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program – A Joint Transatlantic Research and Policy Center American Foreign Policy Council, 509 C St NE, Washington D.C. Institute for Security and Development Policy, V. Finnbodavägen 2, Stockholm-Nacka, Sweden www.silkroadstudies.org, 134
20. Jones West, K, Spoon, J-J (2017) Coordination and presidential coattails. Do parties' presidential entry strategies affect legislative vote share?, *Party Politics* 23, 578–588
21. Lutz, G (2010) First come, first served: The effect of ballot position on electoral success in open ballot PR elections, *Representation* 46,167–181
22. Mustillo T. , Polga-Hecimovich, J. (2020) Party, candidate, and voter incentives under free list proportional representation, *Vol 32, Issue 1*, pp.163-167
23. Mustillo, T., Jung, YS (2016) Distinguishing territorial structure from electoral adventurism: The sources of static and dynamic nationalization, *Electoral Studies* 44: 341–350
24. Ragauskas, R. (2021) Party-Determined Viability and Gender Bias in Open-List Proportional Representation Systems, *Politics & Gender* , Volume 17 , Issue 2 , June , 250 – 276.

Приложение № 4**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ
ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Для современного государства отсутствие выборов – это огромное препятствие прогрессивному развитию, поскольку выборы выполняют ряд чрезвычайно важных общеизвестных социальных функций, выступая в современном мире одним из факторов повышения качества политической элиты и эффективности управления. В настоящее время заметное снижение такого качества и эффективности является настоящей проблемой, в связи с чем существует насущная необходимость задействовать как можно больше факторов их повышения. Одним из них, несомненно, выступает реформирование законодательства о выборах, наполнение его такими юридическими механизмами, которые способны создать правовую основу для трансформации выборов-фейка в выборы-реальность. Главное препятствие на этом пути – друг фейковых выборов и враг выборов как реальности – это административный ресурс, превратившийся в нашей стране в настоящее проклятие выборов, а также отсечение оппозиции любыми способами на разных стадиях избирательного процесса. Преодоление ситуации «выборов без выбора» юридическими средствами – главная цель предлагаемых реформ, их самый важный вектор, с которым следует сверять как действующие нормы избирательного законодательства, так и те новеллы, которые мы предлагаем. Они разноплановы и многоаспектны как по содержанию, так и по значимости; они прочно опираются на мировой опыт и учитывают сегодняшние реалии.

Наиболее важных, крупных и радикальных направлений предлагаемых реформ – три:

- 1. *Внесение поправок в Конституцию;***
- 2. *Деконцентрация и деогосударствление электоральных органов;***
- 3. *Введение заявительного характера регистрации избирателей.***

1. Конституционные поправки – дополнение текста Конституции новой главой– 3.1. «Избирательная система». Основная цель концептуальное признание чрезвычайно высокой важности проблемы отсутствия выборов в нашей стране, необходимости коренного перелома ситуации с выборами, то есть обретения их политической системой. Конституция по определению должна реагировать на наиболее острые проблемы, существующие в стране, стремясь содействовать их разрешению. По этой причине структурные подразделения о выборах (которых нет в конституциях «старых демократий», ибо там нет соответствующих проблем), содержатся не только в конституциях диктаторских режимов (стремящихся таким образом повысить эффективность пропагандистской лжи о наличии в стране выборов), но и в

конституциях государств, которые более или менее искренне стремятся к демократизации, пытаясь посредством возведения правовых гарантий альтернативности выборов на самый высокий юридический уровень усилить, укрепить такие гарантии, преодолеть инерцию авторитаризма.

К числу таких основных законов относятся, например, конституции Украины, Португалии, Албании, Боливии, Колумбии, Перу, Коста-Рики, Мексики, Никарагуа, Боливии, Уругвая, Эквадора и т.д.

При этом в соответствующей главе Конституция должна отразить самые чувствительные проблемы электоральной реальности нашей страны и предусмотреть меры их разрешения, для чего необходимо установить, что **регулирование и защита избирательных прав осуществляется в соответствии с конституционным законом.**

Исходя из того, что главным препятствием на пути становления в Казахстане свободных, альтернативных, справедливых выборов является использование административного ресурса, в предлагаемую главу Конституции должны быть, прежде всего, включены нормы, работающие на его искоренение. В связи с этим в предлагаемую новую главу Конституции РК следует включить положения, устанавливающие:

- **цели выборов: сменяемость власти, политическая конкуренция и права оппозиции, справедливое представительство и ответственное управление** (подобный перечень целей выборов, вносящий ясность в понимание их сути и значимости, способствует формированию соответствующего настроения и социального запроса);

- **перечень органов публичной власти, избираемых непосредственно населением в обязательном порядке** - с учетом того, что в нынешней редакции Конституции непосредственная выборность даже Парламента не гарантируется;

- **принципы избирательного права;**

- **перевод избирательных прав из категории прав, которые можно ограничивать для достижения общих (и весьма неопределенных) конституционно значимых целей, обозначенных в статье 39 Конституции, в категорию прав, подлежащих ограничению ТОЛЬКО в специальных, точно обозначенных, причем в самой Конституции, случаях:** запрет установления прямых или косвенных ограничений избирательных прав граждан по сравнению с их объемом, гарантированным Конституцией;

- **запрет прямого или косвенного принуждения к участию в голосовании вообще и к голосованию за или против каких-либо кандидатов или партий** при декларировании наиболее строгого наказания за совершение данных действий должностными лицами, работодателями, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций и их подразделений. Данная норма необходима как реакция на наиболее распространенную практику использования административного ресурса в настоящее время;

- запрет осуществления прямо или косвенно предвыборной агитации органами и должностными лицами публичной власти (которая является широко распространенной практикой деятельности центральных каналов телевидения сегодня, выступая одним из самых мощных и эффективных пропагандистских приемов сегодня);

- исходя из аналогичных соображений – обязанность государственных и муниципальных СМИ обеспечивать равные возможности кандидатов и политических партий по участию в выборах, а также признание предвыборной агитацией освещения деятельности лиц, занимающих должности или имеющих депутатские (парламентские) мандаты в механизме публичной власти, если они выдвинуты в качестве кандидатов;

- запрет отказа избранного лица от занятия соответствующей выборной позиции без уважительных причин - в целях пресечения обмана избирателей данной широко распространенной практикой (*подобная норма предусмотрена Конституцией Норвегии*);

- деконцентрация и деогосударствление электоральных органов, то есть разделение функций нынешних избирательных комиссий между несколькими органами, имеющими узкую сферу деятельности – специальную компетенцию, то есть специализирующимися на отдельных вопросах избирательной кампании. Это органы включают:

- избирательные комиссии (с чисто техническими функциями),
- наблюдательные советы по обеспечению равных возможностей на выборах,
- комиссии по контролю за финансами,
- комиссии по избирательным спорам,
- комиссии по образованию избирательных округов,
- Уполномоченного по избирательным правам.

2. Реформа электоральных органов.

Деконцентрация электоральных органов, то есть разделение функций нынешних избирательных комиссий между несколькими органами, имеющими узкую сферу деятельности – специальную компетенцию, специализирующимися на отдельных вопросах избирательной кампании. Эти органы включают избирательные комиссии с чисто техническими функциями, наблюдательные советы по обеспечению равных возможностей на выборах, комиссии по контролю за финансами, комиссии по избирательным спорам, комиссии по образованию избирательных округов, а также Уполномоченного по избирательным правам.

Деогосударствление электоральных органов заключается в том, что большинство перечисленных выше органов должно формироваться, в основном, политическими партиями (а не государственными структурами), причем с усилением роли партий,

принадлежащих к несистемной оппозиции, то есть не представленных в органах государственной власти. Данное нововведение чрезвычайно необходимо в нашей стране с учетом как псевдооппозиционности не относящихся к большинству парламентских партий, так и доминирования лишь одной партии на всех уровнях публичной власти.

Именно такое сочетание элементов статуса электоральных органов (их множественность и специализация при их формировании партиями) способно сломить практику подконтрольности электоральных органов, а через них – хода и результатов выборов, существующей политической элите и бюрократии. С одной стороны, такому контролю будет препятствовать сама множественность электоральных органов, поскольку управлять комплексом органов, а не одним органом через его единственного же председателя, значительно труднее, это потребует от элиты увеличения энергетических и временных затрат, что неизбежно приведет к увеличению сбоев ручного управления электоральными органами и избирательным процессом. С другой же стороны, возможности контроля органов публичной власти за электоральными органами и электоральными процедурами колоссально ограничивает и отстранение органов власти от процедуры формирования избирательных органов, передача соответствующих прав политическим партиям, причем при резком усилении влияния на формирование и работу электоральных органов со стороны партий, принадлежащих к несистемной оппозиции. **Данная необходимость обусловлена теми обстоятельствами, что существующие парламентские партии зарекомендовали себя как достаточно конформистские структуры, поэтому поддержание реальной конкуренции и равных возможностей на выборах станет возможным только при подключении к процессу формирования избирательных органов, не представленных в представительных органах политических партий.**

Международный опыт:

Следует отметить, что представительство несистемной оппозиции в электоральных органах, то есть участие в их формировании и работе политических партий, не представленных в парламенте, предусмотрено законами о выборах Сербии, Словакии, Мексики.

Диверсификация электоральных функций – общая черта организации выборов в демократических государствах и странах, стремящихся стать таковыми.

Например, в Соединенном Королевстве действуют независимые друг от друга уполномоченные по выборам, ведающие техническими вопросами организации выборов, уполномоченные по регистрации избирателей и Избирательная комиссия - регулирующий и контролирующий орган.

В США вопросами федеральных выборов занимаются уполномоченные по выборам, Федеральная избирательная комиссия и Комиссия по содействию выборам (каждый штат имеет собственную разветвленную систему избирательных органов, независимых от федеральных).

В Австралии система институтов, связанных с функционированием института выборов, является децентрализованной и разветвленной: существуют органы, ответственные за проведение федеральных, региональных и местных выборов, друг другу

не подчиненные. К числу федеральных органов, ответственных за проведение выборов, в Австралии относятся Австралийская избирательная комиссия; Комиссия по пересмотру избирательных округов; Агентство по выборам; Объединенный постоянный комитет Парламента по вопросам выборов.

Во Франции функции по организации подготовки и проведения выборов децентрализованы: организацией выборов занимаются подразделения МВД и МИД, Национальный институт статистики и экономических исследований (осуществляющий регистрацию избирателей), префекты департаментов, мэры коммун, которые, например, образуют избирательные участки и участковые избирательные комиссии, организуют голосование, формируют возглавляют административные комиссии, составляющие списки избирателей, формируют комиссии по контролю за проведением голосования (в каждую из которых в обязательном порядке входит один профессиональный судья в качестве председателя). Примечательная черта французского избирательного законодательства – значительное количество органов, контролирующих законность действий участников избирательного процесса. Это Высший совет по аудиовизуальному вещанию; Национальная комиссия по проверке счетов избирательных кампаний и финансирования политических партий; Национальная комиссия по контролю, осуществляющая контроль за обеспечением прав кандидатов и политических партий и обеспечением принципа равноправия кандидатов и политических партий; административные трибуналы.

В ФРГ действуют федеральные и земельные избирательные органы, формально независимые и автономные, но тесно взаимосвязанные с исполнительной властью. К числу федеральных относятся:

- Комиссия по установлению границ избирательных округов – постоянно действующий орган, состоящий из назначаемых Президентом Председателя Федерального статистического ведомства, Одного из судей Федерального административного суда и еще пяти членов;
- Федеральный руководитель по выборам и Федеральная комиссия по выборам;
- земельный руководитель по проведению выборов и земельная комиссия по выборам в каждой земле;
- окружной руководитель по проведению выборов и окружная комиссия по выборам в каждом избирательном округе;
- руководитель по проведению выборов и правление избирательного участка в каждом избирательном участке;
- не менее одного руководителя по проведению выборов и одного правления для определения результатов голосования по почте в каждом избирательном округе.

Наоборот, в автократиях с целью облегчения контроля власти над выборами существует единая иерархическая система органов, ведающих всеми вопросами организации выборов – избирательные комиссии. Это чрезвычайно облегчает контроль действующей власти за выборами через председателя высшего в данной системе органов.

Данная закономерность наблюдается потому, что децентрализация электоральных органов препятствует их подконтрольности правящими структурами – во-первых, потому, что этому препятствует само множество подконтрольных органов, занимающихся разными вопросами; во-вторых, потому что работа электоральных органов по каждому из названных направлений будет гласной, а не аппаратной, как это имеет место в настоящее время: основную долю в реализации каждого направления работы по проведению выборов осуществляет весьма разветвленный аппарат избирательных комиссий.

3. Введение заявительного (активного) характера регистрации избирателей вместо существующего в настоящее время пассивного порядка.

Переход к активному типу регистрации избирателей:

1. **Повысит мотивацию для участия избирателей** в выборах и активизацию контроля за правильностью списков избирателей (ответственные избиратели);

2. **Значительно сократит вероятность прямых фальсификаций итогов голосования со стороны избирательных комиссий** путем внесения росписи за избирателей, которые систематически не принимают участия в выборах, а затем вброса соответствующего количества бюллетеней в ящики для голосования (зачастую в списках избирателей напротив тех, кто систематически не принимает участия в выборах, заранее ставятся пометки).

3. **Исключит (минимизирует) возможность манипуляций со списками избирателей со стороны избирательных комиссий с целью искусственного повышения явки**, когда для этого предварительно исключаются из избирательных списков те избиратели, которые систематически не ходят на выборы, либо произвольно исключаются жители целых домов (подъездов, квартир).

4. **Минимизирует административное давление на избирателей** – принуждение их к участию в голосовании, которое возникает перед днем голосования, когда работодатели требуют от своих работников подтверждение участия в голосовании, а зачастую – подтверждение проставления галочки за «нужного» кандидата путем фотографирования заполненного бюллетеня на телефон. Вероятна возможность давления на избирателей дополнительно и при необходимости зарегистрироваться избирателем, однако, представляется, что принуждать каждого гражданина минимум дважды фактически сложнее, чем при существующей системе. Более того, значительный период между регистрацией избирателем и голосованием на выборах позволит принять меры для проверки и пресечения принудительного участия граждан в выборах.

Активная модель регистрации избирателей существует, например, в США, Франции, Соединенном Королевстве. Последняя из перечисленных стран перешла к данной модели от пассивной в 2014 году после длительного и гласного обсуждения и пробного проекта в Северной Ирландии, который начался ещё в 2002 году. Что касается Франции, то там регистрация обязательна только для лиц, достигших в текущем году 18 лет.