

*Автандилова С.А.*

## ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Становление и развитие суверенного, независимого Кыргызстана, укрепление демократических принципов функционирования его политического устройства, реализация Национальной стратегии устойчивого человеческого развития неразрывно связаны с совершенствованием избирательной системы Кыргызской Республики.

Реформа избирательной системы является одной из важнейших реформ нашего общества. Принципиальная важность избирательной системы заключается в том, что она формирует государственную и общественную власть и тем самым предопределяет весь дальнейший ход развития данного государства и общества [1]. Некоторые авторы даже полагают, что законодательство в области выборов можно признать основополагающими после Конституции. Важно также отметить, что от выбора избирательной системы зависит и форма государственно-правового режима, степень демократичности, открытости государства. Проанализировав действующее законодательство и юридическую практику в области формирования представительных органов, можно спрогнозировать дальнейшее развитие и перспективу данного государства.

Современное избирательное законодательство прочно заняло свою нишу в общей системе законодательства Кыргызской Республики и уже имеет политическую и юридическую историю развития и совершенствования.

В этом процессе можно выделить ряд основных стадий развития избирательного права и законодательства в Кыргызской Республике: 1) период советского законодательства эпохи перестройки (1989-1991 гг.); 2) период переходного постсоветского законодательства (1992-1996 гг.); 3) период регулярного парламентского законодательства (1997 г. по настоящее время).

Необходимо подчеркнуть, что процесс реформирования институтов избирательного права был подчинен определенному алгоритму. Рассмотрим каждый из периодов.

Период советского **законодательства эпохи перестройки** (1989-1991 гг.). Авторы отдельных научных работ, посвященных истории избирательного законодательства, сходятся во мнении, что именно в период серьезных социально-экономических и политических преобразований в обществе происходит фундаментальная ревизия элементов сложившейся ранее системы организации государственной власти, в том числе избирательной системы [2].

Хотя следует отметить, что впервые понятие "избирательная система" в советском законодательстве была закреплена в Конституции СССР 1936 г., одним из существенных признаков советской системы было несоответствие норм закона, внешне достаточно демократичного, с политической реальностью. Причины этого следовало искать в основных характеристиках политического режима, в декларативном характере политических прав граждан. В этой связи К.Г. Холодковский справедливо, отмечает: "С принятием "сталинской" конституции избирательная система внешне была приближена к цивилизованным образцам (всеобщее, прямое и равное избирательное право, территориальные округа), но к этому времени выборы давно потеряли свой изначальный смысл "выбора" между разными кандидатами и программами, превратившись в ритуал, должествующий продемонстрировать полное единодушие подданных тоталитарного режима". Советская избирательная система получила оформление в Конституциях Киргизской ССР и 1937г., и 1978 года. Положения последней Конституции явились переходным этапом на пути реформирования советской избирательной системы в избирательную систему суверенного Кыргызстана.

Кардинальное изменение существовавшей советской избирательной системы являлось отражением начавшихся процессов демократизации общественной жизни, перехода от однопартийной к многопартийной системе, попыткой модернизации правоотношений в области государственного строительства.

Началом реформирования советской избирательной системы можно считать решения январского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС, согласно которым на выборах в местные советы предполагалось допустить в порядке эксперимента одновременную баллотировку нескольких кандидатов на одно место. Допущение высшим партийным: руководством самой идеи альтернативных выборов было значительным шагом вперед.

Проводившиеся под жестоким партийно-государственным контролем выборы в июне 1987 г. не имели прямых политических последствий. Но в условиях нарастающего системного кризиса идея проведения выборов на альтернативной основе впоследствии оказалось для политико-правового режима крайне взрывоопасной.

Резюмируя тему выборов 1987 г., стоит отметить, что для развития модернизационных процессов имели значение два обстоятельства:

- промежуточные выборы 1987 г. стали первым импульсом в процессе реформирования избирательной системы;

- принцип альтернативности впервые за многие десятилетия в нашей стране получил свое частичное признание.

Дальнейшее развитие избирательной реформы в СССР происходило уже в самой тесной связи с реформами политическими. Новый и мощный толчок политической реформе вообще и избирательной реформе в частности был дан на XIX конференции КПСС в июне - июле 1988 года.

Конференция сочла необходимым укрепление законодательных, управленческих и контрольных функций советов, передачу на их рассмотрение и решение всех важных вопросов государственной жизни. На практике это означало укрепление государственно-административной вертикали власти за счет фактического ослабления партийной вертикали. Конференция рекомендовала введение ограничений на занятие выборных должностей, а также должностей, подлежащих назначению и утверждению советами, двумя сроками подряд. При этом конференция высказалась за установление для всех советов народных депутатов одного срока полномочий - 5 лет.

Было также принято решение провести реформу высших органов государственной власти с тем, чтобы высшим органом власти страны стал Съезд народных депутатов СССР. Предполагалось, что Съезд народных депутатов СССР, ежегодно собираясь на свои заседания, мог бы решать самые важные конституционные, политические и социально-экономические вопросы жизни страны. При этом Съезд должен был образовать сравнительно небольшой по численности двухпалатный Верховный Совет СССР - постоянно работающий законодательный, распорядительный и контрольный орган.

Конференция также высказалась за внесение на рассмотрение на очередной сессии Верховного совета СССР проектов законодательных актов по формированию советских органов и за соответствующие дополнения и изменения в Конституции СССР, а также за организацию выборов и проведение Съезда народных депутатов в апреле 1989 года [3]. Так было принято решение о форсированном проведении политической реформы, связанной на этот раз уже с настоящей реформой избирательной системы.

Закон СССР "О выборах народных депутатов СССР" от 1 декабря 1988 г. был также инициирован партийным руководством страны. Этот законодательный акт инкорпорировал в себя большинство общепризнанных принципов современного избирательного права. В нем были закреплены всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, открытость и гласность осуществления процедур, обязательность решений избирательной комиссии для всех участников избирательного процесса, выдвижение и регистрация неограниченного числа кандидатов в депутаты, равенство кандидатов при проведении предвыборной агитации и другие.

Союзный закон о выборах (1988 г.) включал в себя демократические новации. В нем не предусматривались какие-либо нормы представительства по анкетным данным в составе высшего органа государственной власти, исключалась практика разнаря/док, вводился запрет на выдвижение в качестве кандидатов в народные депутаты определенных должностных лиц, предоставлялось право выдвижения кандидатов избирателями по месту жительства. Закон "О выборах народных депутатов СССР" стал знаковым явлением своего времени, он ввел в юридико-политический обиход важнейший принцип избирательного права - принцип состязательности кандидатов, обеспечивающих избирателю возможность выбора из нескольких кандидатур путем свободного волеизъявления [4].

Значительной особенностью избирательной системы СССР перестроечного периода стало то, что был расширен круг субъектов, которым предоставлялось право выдвижения кандидатов в народные депутаты. Таким правом были наделены общественные организации.

Результатом демократических тенденций в советском избирательном законодательстве того периода явилось появление другой демократической процедуры, а именно право кандидатов участвовать в избирательной кампании с момента их выдвижения на равных основаниях с другими претендентами. Этот принцип распространялся на предвыборную агитацию при организации встреч кандидатов с избирателями, выступление кандидатов в печати, по телевидению и радио. Однако избирательные кампании во многом носили чрезмерно заорганизованный и формальный характер, выборы, как правило, проводились на безальтернативной основе и поэтому их результаты были предreshены. Партийные органы продолжали решать судьбу депутатского мандата, определять социально-демографическую структуру советов.

Как постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган, Верховный Совет Киргизской ССР активно включился в законотворческий процесс, приняв множество нормативных правовых актов.

Выборы народных депутатов Кыргызстана в 1990 г. проходили в самом начальном периоде становления многопартийности, однопартийная система еще продолжала оставаться серьезным тормозом для проведения выборов, КПСС еще находилась у власти и контролировала средства массовой информации, экономику и т.д., имеющие существенное значение для проведения выборов [5].

Важным явился вопрос о статусе народного депутата. Еще в Конституциях Киргизской ССР 1937 и 1978 гг. провозглашалось, что депутат является полномочным представителем народа и в своей деятельности руководствуется общегосударственными интересами, учитывает запросы населения избирательного округа,

добивается претворения в жизнь наказов избирателей. Однако свои полномочия депутат осуществляет, прерывая производственную деятельность. Конституция провозглашала, что депутат, не оправдавший доверие избирателей, может быть отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке. В развитие конституционных норм 5 февраля 1991 г. был принят Закон "О статусе народного депутата Республики Кыргызстан".

Именно в этот период в СССР был учрежден пост президента.

Президент осуществляет функции главы государства. Политическая и юридическая литература рассматривает главу государства как высшего, его представителя внутри и вне страны, как высшее должностное лицо и вместе с тем как символ единства нации, государства.

После первой, а особенно после второй мировой войны, институт президентства был учрежден в большинстве стран мира. Сегодня более 130 стран имеют в своем государственном устройстве пост президента. Учредили у себя пост президента и все государства, возникшие на постсоветском пространстве.

Мировой опыт подтверждает, что институт президентства в большинстве случаев является эффективным органом государственного управления, поэтому все больше стран утверждают его у себя.

В СССР идея введения института президентства высказывалась еще при разработке и обсуждении Конституции в 1936 г., но тогда она была отклонена Сталиным. Повторно идея президентства возникла в начале 60-х годов, когда по инициативе Н. Хрущева и под его руководством разрабатывалась новая Конституция СССР. Но он не успел реализовать эту идею, а пришедший ему на смену Л. Брежнев был противником каких-либо радикальных изменений, при нем идея президентства не нашла своего развития и не была отражена в Конституции 1977 года. Вновь идея института президентства возникла в годы перестройки.

Учреждение поста президента означало коренное реформирование института власти, неизбежно вело к изменению во всех сферах государственной жизни, требовало пересмотра функций и полномочий высших органов государственной власти, взаимоотношений между ними, реализации на практике принципа разделения властей [6].

Пост президента СССР был учрежден третьим Съездом народных депутатов СССР 14 марта 1990 года. Вслед за этим институт президентства стал учреждаться в ряде союзных республик, в Кыргызстане соответствующий закон был принят Верховным Советом республики 24 октября 1990 года [7].

По аналогии с СССР первого Президента Кыргызстана выбрал Верховный Совет республики сроком на 5 лет. 27 октября 1990 г. в результате двухкратного выдвижения кандидатов по итогам альтернативного голосования во втором туре первым Президентом Кыргызстана был избран А. Акаев.

Необходимо отметить, что порядок избрания президента государства является одним из важнейших принципов, определяющих сущность института президентства, а способ избрания президента часто сказывается на его статусе. Так, президенты, избранные парламентами (это касается преимущественно парламентских республик), зачастую большой роли в жизни государства не играют, их функции носят преимущественно представительный характер. В то же время президенты, избранные путем всенародного голосования, обладают довольно широким набором полномочий.

Учреждая пост президента Кыргызстана и определяя порядок выборов первого президента, Верховный Совет республики исходил из того, что все последующие выборы президента должны проводиться путем всенародного голосования. Общие нормы относительно проведения таких выборов были установлены Законом от 24 октября 1990 года. На основе этих норм Верховный Совет республики 31 августа 1991 г. принял Закон о выборах Президента [8].

Учреждение в Кыргызстане в октябре 1990 г. поста Президента ознаменовало собой начало коренного реформирования всей системы власти в республике, должно было привести и привело к радикальным изменениям во всем правовом поле<sup>89</sup>. В Конституции появилась ранее отсутствовавшая норма о главе государства. Одновременно произошло перераспределение полномочий, что фактически означало сокращения полномочий Президиума Верховного Совета.

Следует отметить, что на выборах эпохи перестройки вопросы общественного контроля над ходом голосования, порядок подсчета голосов и публикация полных результатов, а тем более, вопросы финансирования выборов и контроля над обеспечением кандидатам равных возможностей в сфере агитации, были не столь существенны, как стали впоследствии.

"Перестроечный" опыт избирательного законодательства поставил перед обществом большое количество вопросов, разрешение которых было возможно только при условии дальнейших политических изменений, связанных с демократизацией всех сфер общественной жизни.

Дальнейшее реформирование демократических институтов осуществлялось параллельно с проведением экономических преобразований на фоне негативных последствий распада СССР и при достаточно низкой дееспособности Содружества Независимых Государств. Усиление экономического кризиса, крушение общественных идеалов стремительно вели к росту социальной напряженности, к девальвации в глазах части населения демократических ценностей.

**Литература:**

1. Гельман В.Я. Создавая правила игры: Российское избирательное законодательство переходного периода //Полис, М., - 1997. - №4. - С. 125.
2. Джумабаев М.Д. Развитие избирательной системы Кыргызской Республики: Монография. - Бишкек, 2004. - С. 82.
3. XIX Всесоюзная конференция КПСС. Стенографический отчет: В 2 т. Т. 2. - М., 1989. -С. 138, 185-186.
4. Веденеев Ю.А. Очерки по истории выборов и избирательного права:1 Учебное пособие. - Калуга-Москва: Фонд
5. Иманбаев С.И. О Государственной программе совершенствования избирательной системы Кыргызской Республики //Бюллетень Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики. - Бишкек, 1997. - №2. -С.41.
6. Чыналиев У. Становление кыргызской государственности в переходный период: Монография. - М, 2000. - С. 114.
7. Чотонов У. Суверенный Кыргызстан: выбор исторического пути. - Бишкек: Кыргызстан, 1995. - С. 60.
8. Чотонов У. Суверенный Кыргызстан: выбор исторического пути. - Бишкек: Кыргызстан, 1995. - С. 60.