

УДК 342.815

DOI 10.58649/1694-8033-2023-1(113)-167-174

АТТОКУРОВА А. Т.
Ж. Баласагын атындагы КУУ
АТТОКУРОВА А. Т.
КНУ им. Ж.Баласагына
АТТОКУРОВА А. Т.
KNU J. Balasagyn

ORCID:0009-0009-1651-0586; SPIN-код: 3269-3114

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА (1991-2010жж.) ШАЙЛОО МЫЙЗАМДАРЫН
ӨНУКТУРУУ

**РАЗВИТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (1991-2010гг.)**

DEVELOPMENT OF ELECTORAL LEGISLATION IN THE KYRGYZ REPUBLIC
(1991-2010)

Аннотация: Макалада Кыргыз Республикасында шайлоо жөнүндө мыйзамдардын өнүгүшү жолу көрсөтүлгөн (1991-2010). Анын өнүгүшү этаптары баса белгиленип, шайлоо мыйзамдарынын калыптанышына кыскача талдоо жүргүзүлүп, анда анын тарыхы да каралат. Шайлоону реформалоонун ар кандай этаптарында аны укуктук жөнгө салуунун тенденциялары аныкталды, шайлоо процессинин күчтүнү жана алсыз жактары, атап айтканда жарандардын шайлоо укуктарын жнзөгө ашыруусунун кепилдиктеринин тизмегин кеңейтүүдө, шайлоо жөнүндө мыйзамдардын коррупцияга каршы багытталышын күчөтүүдө көрсөтүлгөн гумандаштыруу белгиленди.

Аннотация: В статье показан путь развития законодательства о выборах в Кыргызской Республике (1991-2010). Выделены этапы его развития, дается краткий анализ формирования избирательного законодательства, где рассматривается и его история.

Выявлены тенденции правового регулирования выборов на разных этапах его реформирования, отмечаются сильные и слабые стороны избирательного процесса, в частности гуманизация, выразившаяся в расширении перечня гарантий осуществления гражданами своих избирательных прав, усиление антикоррупционной направленности законов о выборах.

Annotation: The article shows the way of development of the legislation on elections in the Kyrgyz Republic (1991-2010). The stages of its development are highlighted, a brief analysis of the formation of electoral legislation is given, where its history is also considered. The tendencies of the legal regulation of elections at different stages of its reform are revealed, the strengths and weaknesses of the electoral process are noted, in particular, humanization, expressed in the expansion of the list of guarantees for citizens to exercise their electoral rights, strengthening of the anti-corruption orientation of election laws.

Негизги сөздөр: Кыргыз Республикасынын мыйзамдары, Президент, Жогорку Кеңеши, шайлоо укугу, референдум, шайлоо

Ключевые слова: Законодательство Кыргызской Республики, Президент, Жогорку Кенеш, избирательное право, референдум, выборы

Keywords: Legislation of the Kyrgyz Republic, President, Jogorku Kenesh, electoral law, referendum, elections

Избирательное законодательство в Кыргызской Республике представляет собой систему нормативных правовых актов, регулирующих избирательный процесс. За период своего существования как независимого государства Кыргызская Республика прошла несколько этапов становления демократической формы правления, что не могло негативно не отразиться на формировании избирательного права как основного инструмента, обеспечивающего прозрачность и законность избирательных процедур.

Условно развитие избирательного законодательства можно разделить на несколько временных этапов, для каждого из которых характерно наличие собственной специфики организации избирательного процесса, которая соответствует политическим и социальным реалиями того или иного периода:

1991-1999 годы; начинается с момента принятия Закона Республики Кыргызстан «О выборах Президента Республики Кыргызстан» от 31 августа 1991 года № 566-ХП;

1999-2011 годы; начинается с момента принятия Кодекса Кыргызской Республики О выборах в Кыргызской Республике от 29 мая 1999 год № 39; 2011 год; начинается с момента принятия Конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68.

1991-1999 годы

С момента обретения Кыргызской Республикой независимости в 1991 году одним из первых нормативных правовых актов, принятых в рамках суверенного государства, стал Закон Республики Кыргызстан «О выборах Президента Республики Кыргызстан», принятый

в 1991 году [1]. В 1994 году был принят Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 12 января 1994 года №1380-ХП [2]. Принятый закон для своего времени был более чем полноценным, так как подробно регулировал основные принципы организации и проведения выборов Президента Кыргызской Республики, устанавливал правила проведения

предвыборных кампаний, организации избирательных участков, деятельности доверенных лиц, порядок выдвижения кандидатов и другие вопросы, относящиеся к проведению выборов. Принятый в 1994 году Закон о выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики предусматривал систему выборов по одномандатным округам (всего 105 округов).

Следовательно, характеризуя состояние избирательного законодательства в рассматриваемый период, можно прийти к выводу что основной его чертой было отсутствие правоприменительной практики, результаты которой могли бы показать, насколько действенным и эффективным является то или иное положение закона. Переходный период ввел в состояние кризиса государственные и экономические институты.

На должность президента Кыргызской ССР 27 октября 1990 года был избран Аскар Акаев, а в октябре 1991 года на выборах были подтверждены его президентские полномочия. Следует отметить, что историческая ситуация предопределила проведение первых выборов Президента Кыргызской Республики на безальтернативной основе. Так, на выборах Президента, которые состоялись 13 октября 1991 года, единственным кандидатом был Аскар Акаев. Таким образом, с точки зрения сегодняшнего дня нельзя сказать, насколько положения действовавшего в тот момент Закона о выборах Президента Кыргызской Республики соответствовали требованиям демократического и правового государства.

Следующие выборы Президента Кыргызской Республики состоялись в 1995 году. На этих выборах уже можно было наблюдать реализацию действовавшего в то время Закона о выборах Президента Кыргызской Республики.

В соответствии со ст.8 указанного Закона право выдвижения кандидатов в Президенты Кыргызской Республики принадлежит Законодательному собранию и Собранию народных представителей Жогорку Кенеша, политическим партиям, зарегистрированным в установленном порядке Министерством юстиции Кыргызской Республики, их блокам, трудовым коллективам, а также собраниям избирателей по месту жительства.

Так в указанный период любой гражданин Кыргызской Республики, который обладал правом быть избранным в Президенты Кыргызской Республики, мог реализовать свое право на самовыдвижение кандидатом в Президенты. Выдвижение кандидата в Президенты осуществлялось по инициативе одной пятой от общего числа депутатов Законодательного собрания и Собрания народных представителей Жогорку Кенеша. Выдвижение кандидатов в Президенты Кыргызской Республики от политических партий и их блоков, осуществлялось высшими органами партии на их заседаниях, где обязательно участие членов окружной или Центральной комиссии по выборам. Политическим партиям предоставлялась возможность выдвигать по одному кандидату в Президенты Кыргызской Республики. Кандидаты в Президенты Кыргызской Республики от трудовых коллективов выдвигаются на собраниях (конференциях) трудовых коллективов предприятий, учреждений, организаций или их объединений с общей численностью не менее 250 человек. Собрание избирателей по месту жительства по выдвижению кандидатов Президенты созывалось по инициативе граждан. Собрание правомочно, если на нем присутствует не менее 250 избирателей, проживающих на территории данного населенного пункта. Кандидаты в Президенты Кыргызской Республики должны были собрать в свою поддержку подписи не менее 50000 избирателей. Кандидатом мог стать гражданин республики не моложе 35 и не старше 65 лет, постоянно проживающий в республике не менее 15 лет.

Для регистрации кандидатам нужно было собрать 50 тысяч подписей. Необходимо отметить, что на тот момент споры, связанные с избирательным процессом, могли быть разрешены Верховным судом. Так, статья 9 рассматриваемого закона устанавливала, что отказ Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов зарегистрировать кандидата в Президенты Кыргызской Республики может быть обжалован общественными объединениями и коллективами, выдвинувшими данного кандидата, в Верховный Суд Кыргызской Республики. Верховный Суд Кыргызской Республики рассматривает жалобу в трехдневный срок. Решение Верховного Суда Кыргызской Республики является окончательным.

В действовавшем законе имелась норма, согласно которой одно и то же лицо не могло быть избранным на должность Президента более двух раз подряд, что позволило А. Акаеву выдвинуть свою кандидатуру повторно.

Вопрос о применении так называемого административного ресурса на тот момент стоял не так остро, возможно, по той причине, что население страны не в полной мере освоило демократические принципы управления страной и традиционно отдавало предпочтение уже действовавшему главе государства по аналогии с социалистической моделью управления, где руководители государства были фактически несменяемыми. Однако, уже на данном этапе были заметны первичные признаки политической борьбы, которая выразилась в выдвижении альтернативных кандидатов на должность Президента Кыргызской Республики.

В том же 1995 году состоялись выборы в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики по системе одномандатных округов в соответствии с действовавшим в тот момент законом. При этом следует отметить, что поскольку Кыргызская Республика рассматриваемого периода могла быть охарактеризована как президентская, где именно Президент обладал наибольшей полнотой власти, выборы в Жогорку Кенеш проходили не в столь драматичной атмосфере, а сам парламент выполнял фактически только законодательные полномочия, которые, в свою очередь, были весьма ограничены делегированным Президенту республики правом законоотворчества.

1999-2011 годы Для характеристики второго этапа развития избирательного права необходимо

упомянуть о том, что Указом Президента Кыргызской Республики от 1998 года [3]. на всенародное обсуждение был вынесен проект закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики», за который проголосовало большинство граждан. Так, в соответствии с редакцией Конституции Кыргызской Республики от 1 октября 1998 года были введены следующие изменения: реорганизована структура палат Жогорку Кенеша - изменена их численность: Законодательное собрание составляло 60 депутатов, Собрание народных депутатов - 45 депутатов (вместо 35 и 70 депутатов соответственно). При этом 15 мест в Законодательном собрании, что составляет более 20% общей численности, предусматривалось предоставить политическим партиям, преодолевшим минимальный 5-ти процентный барьер доверия избирателей. К кандидатам в депутаты Собрания народных представителей предусматривалось закрепить ценз оседлости: для того, чтобы быть избранным в депутаты этой палаты необходимо было, чтобы кандидат не менее 3 лет постоянно проживал на территории соответствующей области или города Бишкека. При закреплении ценза оседлости появлялась возможность формирования палаты из депутатов, постоянно

проживающих в своих избирательных округах и не понаслышке знакомых с проблемами регионов. Упорядочивались отношения, связанные с досрочным прекращением либо лишением депутатских полномочий, укрепились полномочия Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов в решении этих вопросов. Об определенном несовершенстве действующих норм свидетельствовал тот факт, что депутаты на протяжении предшествующих двух лет препятствовали лишению депутатских полномочий тех коллег, которые в нарушение Конституции занимали должности, несовместимые с выполнением депутатских полномочий (депутатство в местных кенешах, работа в органах исполнительной власти и т.д.).

Указанные изменения, которые в достаточной сильной степени изменили структуру высших органов управления государством, нуждались в актуализации вопроса о пересмотре действовавшего законодательства о выборах. В связи с этим в 1999 году был принят Кодекс

о выборах Кыргызской Республики, который представлял собой достаточно прогрессивный кодифицированный нормативный правовой акт, состоящий из общей и особенной частей, который гораздо более подробно регулировал вопросы, связанные с избирательными процедурами.

Прошедшие выборы Президента Кыргызской Республики в 2000 году в соответствии с действовавшим на тот момент Кодексом о выборах, показали определенную несостоятельность данного нормативного акта.

Участие в выборах действующего в то время Президента А. Акаева, несмотря на запрет избрания более двух сроков подряд ставило под сомнение легитимность выборов.

После подведения итогов выборов где действующий Президент на тот период набрал наибольшее количество голосов, были обжалованы в Конституционный суд Кыргызской Республики, подтвердил правомерность состоявшихся выборов. Аргументировав, это тем обстоятельством, что первый раз А. Акаев был избран на должность Президента в 1995 году в соответствии с ранее принятой Конституцией Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года. Конституционный суд не расценил ранее пребывание на указанной должности А. Акаева как его избрание, поскольку на тот момент фактически отсутствовала Конституция Республики, и он не приносил присягу, текст которой был утвержден позже. Фактически был создан прецедент, согласно которому Кодекс о выборах мог быть интерпретирован в значении, противоположном тому, которое закладывалось в нем изначально. Данный факт вызвал общественный резонанс в стране и за ее пределами это определенным образом повлияло и спровоцировало в дальнейшем «мартовскую революцию», в результате которой А. Акаев вынужден был сложить с себя полномочия.

2 февраля 2003 года был проведен референдум, в результате которого был принят закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» [4]. Согласно Конституции 2003 года двухпалатный парламент стал однопалатным в составе 75 депутатов. В стране была установлена мажоритарная избирательная система. Кроме того, была установлена президентская форма правления, усилены полномочия Президента по формированию Правительства, руководству внешней и внутренней политикой государства, законодательные полномочия.

Таким образом, власть оказалась в руках президента, что спровоцировало в обществе ряд причин социального напряжения в обществе, выступлению оппозиционных сил, приведшие к свержению Президента.

Следующие выборы состоялись в 2005 году выборы по итогам, которых президентом Кыргызской Республики, был избран К. Бакиев.

Следствием «тюльпановой революции» стали внесения изменений в Конституцию. Если говорить о значении данной редакции Конституции, то в ней расширяется круг прав граждан и человека, была отменена смертная казнь, но, несмотря на некоторые демократические нововведения в Основной закон страны, решением Конституционного суда данные документы были отменены.

Борьба с оппозиционными силами и общественностью, требовавшими социальных и политических реформ, после применения против неудобного режима политических групп механизмов подавления в 2007 году второй Президент Кыргызской Республики Бакиев К.С. утвердил свой вариант Конституции. Согласно которой система правления являлась парламентской, поскольку состав правительства формировался по итогам парламентских выборов. Глобальных изменений претерпела избирательная система страны: теперь выборы депутатов Жогорку Кенеша должны были проходить по пропорциональной избирательной системе, где впервые в истории страны была установлена партийная система формирования Правительства, когда фракция большинства или коалиция фракций могла формировать Правительство, а Правительство несло ответственность перед Жогорку Кенешем.

На практике все ветви власти оказались в полной зависимости от Президента, когда глава государства, ограниченный Конституцией, все же имел ручной парламент и, соответственно, неограниченные полномочия. Выборы, проведенные по пропорциональной избирательной системе, не дали своих результатов: в парламент прошли три партии с преобладающим большинством пропрезидентской партии «Ак жол». Сложилась ситуация, когда страной управлял новый семейно-клановый режим.

Согласно заключению Венецианской комиссии о конституционной ситуации в Кыргызской Республике (14-15 декабря 2007 г.) [5]. было отмечено, установление законными средствами бесспорного превосходства президента над всеми другими государственными ветвями власти. Что соответствует той авторитарной тенденции, которую Кыргызстан делал попытки преодолеть.

За принятием новой редакции Конституции Кыргызской Республики (22 октября 2007 года) Указом Президента Кыргызской Республики [6] последовал роспуск Жогорку Кенеша. Следствием явился конфликт между Жогорку Кенешем и Конституционным судом.

По большому счету, Конституционный суд, созданный в 1993 году функцией которого была защита Конституции Кыргызской Республики, в процессе своей деятельности не оправдал возложенные на него надежды, своими действиями Конституционный суд способствовал разрушению имевшихся в Конституции 1993 года механизмов сдержек и противовесов. Что привело к концентрации власти в одних руках, в первых двух случаях.

Таким образом, Конституционный суд Кыргызской Республики, грубо нарушая нормы Основного закона страны, в 1998 году вынес заключение, которое позволило избираться на третий срок Президенту Акаеву А.А. После событий 2005 года на Конституционный суд Кыргызской Республики снова возлагались большие надежды, которые в последствии не оправдались. Приняв положительное заключение в сентябре 2007 года на проект изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики, на так называемом «референдуме», которым Президент Кыргызской Республики Бакиев К.С. легитимизировал полную узурпацию власти, тем самым снова продемонстрировал свою зависимость.

Далее последовало в декабре 2009 года Бакиевым К.С. внесение на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики законопроекта, предусматривающего механизм передачи полномочий Президента посредством Президентского совещания, о составе которого в проекте изменений не указывалось. Фактически такой механизм временной

передачи власти Президента означал переход власти к ближайшим родственникам Бакиева К.С. с последующим юридическим оформлением.

Окончательно подорвав доверие общества Конституционный суд и в этот раз дал положительное заключение, с оговоркой заменить Президентское совещание на Государственный совет.

Следовательно, Конституционный суд не справился с возложенными на него функциями по защите Конституции превратившись в орган, по содействию в укреплении власти в руках одного человека. Эффективное функционирование гражданского общества невозможно без институционализации социума, торжества законности и правопорядка, высокого уровня правовой культуры общества и личности [7].

В совокупности проводимая политика Бакиевым К.С., а также содействие Конституционного суда Кыргызской Республики по укреплению власти одного лица, привели к событиям 6-7 апреля 2010 года, падению антинародного режима беглого президента и перехода власти к Временному Правительству.

Новая Конституция, принятая на референдуме 27 июня 2010 года, подвела итог предшествующему развитию общества и государства, функционирования и дальнейшего развития, а также обусловила необратимость этих процессов.

Согласно ст.1 конституции «Кыргызская Республика [8] является суверенным, демократическим, правовым, светским, унитарным, социальным государством». Нужно отметить формулировку основного закона, предусматривавшего создание не «государства, построенного на началах правового государства», которое прописано в основном законе 1993 года, а именно «правового государства».

В ст. 4 Основного закона закреплены принципы политического и идеологического плюрализма. В пункте 4.2 приведен перечень лиц которые не могут являться членами политических партий, так, указанное ограничение может повлечь за собой проблемы, так как не проводятся четкие различия между военнослужащими, прокурорами и другими лицами, работающими в указанных структурах в качестве технического персонала или на основании специальных контрактов. Данное положение можно рассматривать как несоразмерное и не являющееся необходимым в условиях демократического общества.

Принцип разделения властей как один из главных принципов правового государства нашел свое отражение в Конституции 2010 года. В корне изменены разделы Основного закона, в особенности касающиеся распределения власти между Президентом, Правительством и Парламентом. Полномочия Жогорку Кенеша расширились, полномочия Президента сужены. Таким образом, Президент уже не является гарантом Конституции, прав

и свобод человека, Президент, являясь главой государства, олицетворением единства народа

и государственной власти, не обладает правом законодательной инициативы и др [9]. Кардинальные изменения в конституционных нормах отразились на организации и деятельности судебной ветви власти. Упразднение Конституционного суда Кыргызской Республики явилось следствием образования Конституционной палаты Верховного суда основной функцией, которой осуществление конституционного контроля. В статье 93 изложенные принципы функционирования судебной власти соответствуют требованиям,

используемым в демократических странах. Конституция предусматривает более сбалансированную систему распределения властных полномочий между Президентом,

Жогорку Кенешем и исполнительной властью, в ней предусмотрено усиление роли законодательной власти.

Список цитируемых источников:

1. Закон Республики Кыргызстан «О выборах Президента Республики Кыргызстан», от 31 августа 1991 года N 566-ХП
2. Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 12 января 1994 года №1380-ХП
3. Указ Президента Кыргызской Республики от 01 сентября 1998 года №270
4. Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года №40
5. Заключение Венецианской комиссии о конституционной ситуации в Кыргызской Республике(14-15 декабря 2007 г.)
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)015-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)015-rus)
6. Указ Президента Кыргызской Республики от 22 октября 2007 года УП № 457
7. Иманкулов Т.И., Конгантиев Т.М. Формирование развитого гражданского общества как главное направление развития современного кыргызского государства// Бюллетень науки и практики. 2021. Т. 7. № 3. С. 274-280.
8. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года
9. Иманкулов Т.И., Исмаилов Ш.С. Обеспечение права на справедливое правосудие и безопасность личности в условиях судебно-правовой реформы в Кыргызской Республике на современном этапе // Вестник Кыргызского Национального Университета имени Жусупа Баласагына. 2020. № 1-2 (101-102). С. 89-92.