

## **ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Конституция Кыргызской Республики и закон «О местном самоуправлении

Кыргызской Республики» предоставляют населению муниципального образования право самому определять порядок формирования местного самоуправления. Следует отметить, что для различных органов местного самоуправления процедуры их формирования могут не совпадать. Конституция Кыргызской Республики дает лишь указание на возможность создания разных органов местного самоуправления, закрепляя положения о том, что местное самоуправление осуществляется гражданами через выборные и другие органы местного самоуправления.

Законодательной базой выборов глав местного самоуправления стал принятый 11 октября 2001 года Законодательным собранием Жогорку Кенеша Закон «О внесении изменений и дополнений в Кодекс «О выборах в Кыргызской Республике» от 29 апреля 1999 года, где определены общие принципы организации местного самоуправления, требующие проведения муниципальных выборов на основе всеобщего равного

прямого избирательного права граждан. Этим же положением установлен порядок проведения муниципальных выборов. Понятие «порядок проведения выборов» в законе не определено. Порядок проведения выборов в собственном смысле слова – процедурный вопрос, связанный с установлением правил выдвижения и регистрации кандидатов, ведения агитации, оформления документов, голосования, установления результатов выборов. Отсюда следует, что в законах, регулирующих местные выборы, не могут ограничиваться права населения муниципальных образований на применение различных избирательных систем, предоставленные законодательством, и решаться вопросы количественного состава выборных органов местного самоуправления, срока их полномочий, даты проведения выборов, что также могло бы ограничить права граждан.

К сожалению, это не всегда выполняется. Законы о местном самоуправлении должны предоставлять полную свободу в определении срока полномочий, численного состава, наименования органов местного самоуправления местному

сообществу. Эти вопросы и должны быть отнесены к ведению самих местных сообществ.

Нормы, регулирующие порядок организации и проведения местных выборов, закреплены в нормативно-правовых актах двух разных уровней: на государственном уровне и уровня местного самоуправления. На государственном уровне это законы, гарантирующие избирательные права граждан и права на участие в референдуме, Кодекс «О выборах в Кыргызской Республике», принципы организации местного самоуправления и обеспечении конституционных прав граждан Кыргызской Республики избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Конституция Кыргызской Республики гарантирует обеспечение конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления и подлежит применению в целях защиты конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в части, не урегулированной законами Кыргызской Республики и принятыми в соответствии с уставами муниципальных образований нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Это положение может быть применено, если:

законодательство Кыргызской Республики (представительный орган) установило порядок проведения выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления; в муниципальных образованиях, представительные органы местного самоуправления не избирались, выборы были признаны недействительными, не состоявшимися или было избрано недостаточное для осуществления полномочий представительного органа местного самоуправления число депутатов.

В этих случаях дату выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления назначает суд по заявлению прокурора или жалобе гражданина, проживающего на территории муниципального образования, или жалобам общественных объединений либо их региональных и местных отделений.

Следует отметить, что избранные главы местного самоуправления возможно не только непосредственно населением, проживающим на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избиратель-

ного права при тайном голосовании, но и представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном законами (например, так был избран мэр г. Бишкека). Хотелось бы отметить, что органы государственной власти фактически вмешиваются в порядок работы представительного органа местного самоуправления. На уровне местного самоуправления вопросы организации и проведения местных выборов регулируются уставами муниципальных образований и положением о выборах, утвержденными решениями представительных органов местного самоуправления.

Так, 16–23 декабря 2001 года впервые состоялись выборы мэров городов областного подчинения с участием наблюдателей – представителей республиканских и региональных средств массовой информации, неправительственных и общественных объединений и государственных органов Кыргызской Республики. Во всех городах, где проводились выборы мэров городов областного подчинения, присутствующие наблюдатели отметили в целом прозрачность и открытость всего хода голосования и подведения его итогов. Выборы были косвенными, то есть осуществлялись на сессиях представителей народа – депутатов соответствующих городских кенешей путем тайного голосования. В городах областного подчинения, где проводились выборы мэров, на внеочередных сессиях депутатов городских кенешей присутствовали все депутаты городских кенешей или их абсолютное большинство. Кандидатуры для избрания на должность мэра города на альтернативной основе определял Президент Кыргызской Республики и представлял их городским кенешам через своего представителя. В восьми городах областного подчинения мэры были избраны. В городе Карка-Куль были назначены повторные выборы из-за не состоявшихся выборов. Законодательной базой выборов глав местного самоуправления стал принятый 11 октября 2001 года Законодательным собранием Жогорку Кенеша Закон «О внесении изменений и дополнений в Кодекс «О выборах в Кыргызской Республике», в который накануне выборов была включена глава 14, регулирующая выборы глав местного самоуправления в соответствии с международными стандартами демократических выборов. Выборы глав местного самоуправления сел и городов районного подчинения Кыргызской Республики,

состоявшиеся в марте-июле 2001 г. в соответствии с Временным положением «О пилотных выборах глав местного самоуправления сел и городов районного подчинения Кыргызской Республики», а также проводимый анализ в монографии М. Д. Жумабаева по данному вопросу за 2001–2004 гг. показывает следующее:

1. Пилотные выборы были назначены в 1 горуправе и 7 айльных кенешах в 6 областях республики, где должности глав оказались вакантными: в Баткенской (Исфанинская горуправа Ляйлакского района), Джалалабадской (Жаны-Жольский и Кок-Артский айльные кенешы Ак-Сыйского и Сузакского районов), в Иссык-Кульской (Оруктинский айльный кенеш Иссык-Кульского района), Нарынской (Кзыбекский айльный кенеш Ат-Башинского района), в Ошской (Туя-Моюнский и Мадыский) айльные кенешы Араванского и Кара-Сууского районов, в Чуйской (Лебединовский айльный кенеш Аламединого района) областях. Подготовку и проведение пилотных выборов осуществляли центральная избирательная комиссия, 6 областных, 8 районных, 38 участковых избирательных комиссий, в составе которых работал 501 член комиссии с правом решающего голоса. Районные избирательные комиссии были сформированы в течение 10 дней после назначения выборов, участковые – за 30 дней до выборов.

2. В ходе пилотных выборов на должность глав 1 городской управы и 7 айльных кенешей было выдвинуто 79 кандидатов, из них 75 выдвинули собрания избирателей, 4 – путем самовыдвижения. При выдвижении кандидатов альтернативность была высокой. На одно место было выдвинуто от 3 (Мадыский айльный кенеш Кара-Сууского района) до 15 кандидатов (айльные кенешы Лебединовский Аламединого и Кок-Артский Сузакского районов).

3. Из 79 выдвинутых кандидатов 76 мужчины, 3 женщины. По национальности: 68 кандидатов – кыргызы, 7 – узбеки, 2 – русские, 2 – других национальностей. По образованию: 68 кандидатов с высшим образованием, 10 со средне-специальным, 1 со средним. Из 79 выдвинутых кандидатов 6 не представили свои документы в установленные сроки в районную избирательную комиссию, 1 не прошел по возрасту (старше 60 лет), 1 в связи непогашенной судимостью.

4. В избирательные бюллетени по 8 айльным кенешам (после проведения рейтинга, самоотводов и т.д.) было включено 27 кандидатов, в том числе в Мадыском и Кок-Артском айльных кенешах – по 5, Жаны-Жольском – 4, в Лебединовском, Туя-Моюнском, Исфанинской горуправе – по 3, в Оруктинском и Кзыбекском айльных кенешах – по 2 кандидата.

Наибольшее число избирателей приняли участие в голосовании в Аксыйском районе – 82,4%, наименьшее – в Ат-Башинском районе, где в голосовании приняло участие 54,3% избирателей. В остальных районах число проголосовавших составило 81,4% (Иссык-Кульский район), 72,6% (Сузакский), 69,9% (Араванский), 68,2% (Аламединый).

5. Все избранные главы местного самоуправления мужчины. Все с высшим образованием. По возрасту: 34 года – 1, от 41 до 44 лет – 3, от 50 до 55 лет – 2 человека. По профессиональному составу: 2 агронома, 2 экономиста, 1 педагог, 1 ветврач, 1 инженер-строитель, 1 зооинженер. По предыдущему месту работы: 5 – руководители и специалисты аил окмоту, 1 – специалист областного КРУ Минсельводхоза и перерабатывающей промышленности, 1 – начальник районной налоговой инспекции, 1 – предприниматель.

6. По качественному составу: шесть новоизбранных мэров городов Сулюкта, Джалал-Абад, Таш-Кумыр, Балыкчи, Ош, Талас – бывшие главы государственных администраций этих городов (исполняющие обязанности мэров городов). Новый мэр города Кызыл-Кия – член Центризбиркома Кыргызской Республики, мэр города Малуу-Суу – председатель АО «Баатыр». Все восемь мэров мужчины; по национальности кыргызы; в возрасте от 41 до 48 лет; с высшим образованием; по специальностям: 6 инженеров, 2 экономиста. Все мэры имеют стаж работы в государственных органах\*.

Основываясь на указанных результатах, мы попытаемся проанализировать выборный процесс за 2005 год. 18 декабря 2005 года в Кыргызстане прошли выборы глав местного самоуправления сел, поселков и городов районного значения. В целом явка избирателей составила 52,4% и выборы прошли спокойно, без каких-либо острых конфликтов. Предварительные результаты выборов были обнародованы в 14.00 ч 19 декабря 2005 года на пресс-конференции предсе-

\*Жумабаев М.Д. Развитие избирательной системы Кыргызской Республики. Бишкек, 2004.

дателя ЦИК Т. Абдраимова.

Всего выборы глав местного самоуправления прошли в 369 из 472 айыл окмоту, в том числе – в 11 городских управах городов районного значения Карабалта, Шопоков, Кант, Чолпоната, Кокжангак, Кочкората, Кербен, Карасуу, Узген, Баткен, Исфана.

На выборы пришли 865 тысяч 801 избиратель, или 52,4% от всего числа избирателей. Согласно поступившим данным, в Баткенской области проголосовали 49% избирателей, в Жалалабадской области – 57%, в Иссык-кульской области – 52%, в Нарынской области – 57%, в Ошской области – 51%, Таласской области – 63%, в Чуйской области – 65%.

К сожалению, наблюдался низкий процент избранных на должность глав местного самоуправления среди женщин-кандидатов, из 162 зарегистрированных женщин-кандидатов прошли только 18, на пост глав местного самоуправления из 369 кандидатов повторно были избраны только 27 кандидатов.

На выборах было большое количество наблюдателей, представляющих 49 общественных организаций, и порядка 28 тысяч представителей, было отказано в регистрации 6 кандидатам за нарушение проведения предвыборной агитации.

К сожалению, несмотря на в целом благоприятный исход выборов глав местного самоуправления, наблюдалась слабая активность политических партий в глубинных территориях, что говорит об их слабости и неподготовленности, далеких от каких-либо теоретических обоснованных положений, что позволяет нам выделить ряд важных факторов, влияющих на организацию и проведение выборов, – это выбор типа избирательной системы. В целом применяемая избирательная система должна обеспечивать решение двух главных задач: постоянное взаимодействие представительного органа с населением и обеспечение выражения общего интереса населения муниципального образования.

Наибольшей популярностью при проведении местных выборов пользуется мажоритарная система выборов по одномандатным округам. Можно выделить ряд достоинств и недостатков этой системы. К преимуществам следует отнести приближенность избранных депутатов к своим избирателям: депутатом хорошо знакомы свои избирательные округа, интересы их жите-

лей и личность депутата и его политические качества знакомы избирателям. Недостатком является следующее: у сформированного на такой основе представительного органа местного самоуправления отсутствует единый проект развития территории муниципального образования; каждый депутат стремится решить проблемы своего округа.

Пропорциональная же избирательная система обладает рядом противоположных качеств: она ослабляет личные связи и персональную ответственность депутатов перед избирателями, но в то же время представительный орган является выразителем общего интереса, обладает цельным проектом развития муниципального образования.

Проблема применения пропорциональной системы заключается в неразвитости политической структуры общества, отсутствии устойчивых избирательных объединений на муниципальном уровне. При этом следует отметить, что имеются в виду не столько чисто политические муниципальные партии, проще говоря, политические партии или их региональные органы. Этим термином принято обозначать объединения избирателей в муниципальных образованиях на основе общности взглядов в отношении предпочтительных путей развития территории.

Поэтому представляется уместным применение смешанной системы, при которой часть депутатов избирается по мажоритарной, а часть – по пропорциональной системе. Можно использовать и другие варианты, предусматривая, например, ротацию депутатов, сохраняющую преемственность местной власти.

С точки зрения формирования органа, максимально отражающего интересы жителей местного самоуправления, базовой целесообразно рассматривать пропорциональную систему. Применять ее следует там, где есть для этого условия, прежде всего сложившаяся политическая структура. Поэтому в настоящее время следует говорить о переходных моделях. В качестве примера такой модели можно назвать мажоритарную систему с единым многомандатным округом, которая в городах может трансформироваться в мажоритарную систему с несколькими многомандатными округами.

Не секрет, что политическое структурирование общества происходит не само по себе, а только при наличии условий, стимулов. Стремясь со-

здать эффективный представительный орган, местные власти должны подготовить соответствующие условия для этого. Одним из таких стимулов к созданию муниципальных избирательных объединений могут стать выборы на основе смешанной системы.

В законах о выборах в органы местного самоуправления в основу положена мажоритарная избирательная система. Причиной тому целый ряд факторов: степень привычности как для населения, так и для представителей органов власти; относительная простота организации избирательной кампании; неразвитость политической структуры общества на местном уровне, боязнь слишком резких перемен; сложность для населения при голосовании; низкая активность избирателей и кандидатов. Избиратели голосуют за своих представителей, исходя, скорее, из их личных или деловых качеств, а не из их партийной принадлежности.

При выборах главы местного самоуправления целесообразно избрание непосредственно населением. Предлагаются следующие варианты: избрание непосредственно населением; избрание на собрании (сходе) граждан; избрание из числа депутатов представительного органа как главы местного самоуправления; занятие этой должности в силу избрания председателем соответствующего представительного органа;

назначение, например, по результатам конкурса или иное.

Наиболее слабо проработанным в настоящее время является избрание главы местного самоуправления представительным органом местного самоуправления. Как правило, этот вопрос регулируется актами органов местного самоуправления (уставами муниципальных образований, регламентами представительных органов местного самоуправления).

В соответствии с этим устанавливаются продолжительность и срок постоянного или преимущественного проживания гражданина Кыргызской Республики на территории муниципального образования в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права (право быть избранным). Могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Кыргызской Республики пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Так, на выборах в органы местного самоуправления минимальный

возраст может составлять 25 лет. Установлен максимальный возраст кандидата – 60 лет, он должен иметь высшее или среднее специальное образование. Установление имущественного, социального, профессионального и иных цензов недопустимо.

Таким образом, предусматривается возможность проведения как прямых выборов непосредственно населением, так и косвенных. Следует отметить, что законом предусмотрены только два способа избрания главы местного самоуправления – непосредственно населением или представительным органом местного самоуправления (третий путь – в большинстве случаев он назначается президентом).

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Положение о выборах депутатов местных кенешей первичного уровня Кыргызской Республики. Бишкек, 1994.
2. Бюллетень Центральной избирательной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики. Бишкек, 2002. №8. С. 8.
3. Настольная книга работника органов местного самоуправления Кыргызской Республики. Ч. 2. Бишкек, 1998.
4. *Жумабаев М.Д.* Развитие избирательной системы Кыргызской Республики. Бишкек, 2004.
5. *Омуралиева Т.Э.* Реформа местного самоуправления в Кыргызстане – этапы развития // Сб. материалов конференции «Управление государственным сектором в целях развития в переходный и постпереходный периоды в Кыргызстане». Бишкек: ПРООН, 1997.
6. *Широкоев А., Юркова С.* Муниципальные выборы // Городское управление. Бишкек, 1996. № 1.
7. Информационные материалы глобальной сети Интернет. См. ссылку: [www.Shailoo.gov.kg](http://www.Shailoo.gov.kg).
8. *Эйлин Мартин Харлов.* Местные органы власти в Европе. М.: Финансы и статистика, 1992.
9. *Charles S. Rhyne.* The Law of local Government Operations Washington. The Law of Local Government Operations Project, 1980.

#### Резюме

Жергілікті өзін-өзі басқару сайлауын өткізудегі негізгі қағидалары, қарама-қайшылықтар, сондай-ақ ұйымдардың тәртіптік бақылауы қарастырылған. Қырғызстан Республикасы аумағындағы жергілікті өзін-өзі басқару басшылары сайлаудың нәтижелерін салыстырмалы талдаудың зерттей отырып сайлау механизмінің аралас жүйесін де қолдану ұсынылған.

#### Summary

The main tendencies, contradictions and the factors influencing and regulating the order of an organization and providing elections of self-administration leaders were examined. Statistical analysis was given on the election of legal self-administration leaders on the territory of the Kyrgyz Republic. And was suggested to use a mixed system of an elective mechanism as a system of majority and proportional rule be used.