

УДК 342.53(575.2)

РЕФОРМА ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В КЫРГЫЗСТАНЕ

С.Ш. Исраилова

Рассматривается опыт реформирования избирательной системы в Кыргызской Республике, основным результатом которого стало введение пропорциональной избирательной системы. Промежуточным этапом реформирования избирательной системы Кыргызской Республики стало применение смешанной пропорционально-мажоритарной процедуры, которая была важным шагом для институционализации политических партий в республике. Смешанная система способствовала структурированию Жогорку Кенеша по политическому признаку, после выборов в парламенте начали действовать депутатские фракции. В феврале 2003 г. была принята новая редакция Конституции Кыргызской Республики, которая утвердила переход от смешанной к мажоритарной двухтуровой избирательной системе. В сентябре 2007 г. были приняты важные нововведения в Конституцию Кыргызстана, определяющие ключевые моменты участия политических партий, прошедших в Жогорку Кенеш, в формировании правительства, которое полностью ответственно перед парламентом.

Ключевые слова: реформа; избирательная система; политические партии; Кодекс о выборах; Жогорку Кенеш.

КЫРГЫЗСТАНДАГЫ ШАЙЛОО СИСТЕМАСЫН РЕФОРМАЛОО

С.Ш. Исраилова

Бул макалада Кыргыз Республикасындагы шайлоо системасын реформалоо тажрыйбасы каралат, анын негизги натыйжасы пропорционалдуу шайлоо системасын киргизүү болуп саналат. Кыргыз Республикасындагы шайлоо системасын реформалоонун орто аралык этабында аралаш пропорционалдык-мажоритардык процедураны колдонуу республикада саясий партияларды институтташтыруу үчүн маанилүү кадам болгон. Аралаш система Жогорку Кеңешти саясий белгиси боюнча түзүмдөштүрүүгө түрткү берди, шайлоодон кийин парламентте депутаттык фракциялар иштей баштады. 2003-жылдын февраль айында Кыргыз Республикасынын Конституциясынын жаңы редакциясы кабыл алынды, ал аралаш системадан мажоритардык эки турдан турган шайлоо системасына өтүүнү бекитти. 2007-жылдын сентябрь айында Кыргыз Республикасынын Конституциясына Жогорку Кеңешке өткөн саясий партиялардын өкмөттү түзүүгө катышуусундагы маанилүү учурларын аныктаган өзгөрүүлөр киргизилди.

Түйүндүү сөздөр: реформа; шайлоо системасы; саясий партиялар; Шайлоо кодекси; Жогорку Кенеш.

REFORM OF THE ELECTORAL SYSTEM IN KYRGYZSTAN

S. Sh. Israilova

The article deals with the experience of reforming the electoral system in the Kyrgyz Republic, the main result of which was the introduction of a proportional electoral system. An intermediate stage in the reform of the electoral system of the Kyrgyz Republic was the application of a mixed proportional-majority procedure, which was an important step for the institutionalization of political parties in the Republic. The mixed system contributed to the structuring of the Jogorku Kenesh on political grounds, after the elections in the Parliament began to operate Deputy factions. In February 2003, a new version of the Constitution of the Kyrgyz Republic was adopted, which approved the transition from a mixed to a majority two-round electoral system. In September 2007, important innovations were adopted in the Constitution of Kyrgyzstan, defining the key points of the participation of political parties held in the Jogorku Kenesh in the formation of the government, which is fully responsible to the Parliament.

Keywords: reform; electoral system; political parties; electoral code; Jogorku Kenesh.

Одним из важнейших институциональных образований в современной политической организации Кыргызской Республики является избирательная система, обеспечивающая выбор-

ность властных органов. Избирательная система под воздействием происходящих в стране политических процессов к настоящему моменту претерпела ряд ключевых изменений, в значительной степени повлиявших на характер, механизм, способы голосования и электоральные целевые установки.

С получением суверенитета и до 1995 г. избирательная система характеризовалась дуальностью развития. Это было вызвано, с одной стороны, продолжением действия советской электоральной инфраструктуры, а с другой – реформированием политической системы, что повлекло за собой и изменения в выборном процессе. Дуальность была выражена в следующем: отсутствие обязательности альтернативных выборов, сохранение двухтуровой системы выборов и в то же время введение самовыдвижения кандидатов, переход к реальной конкурентной борьбе в электоральном процессе, поиск компромиссного варианта сосуществования старых (советских по форме и содержанию) и новых (демократических) институтов власти и политических элит.

По итогам проведенного в Кыргызстане референдума в 1994 г. были внесены изменения в Закон о выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, приняты новые закон и указ «О некоторых дополнениях и изменениях порядка выборов депутатов Жогорку Кенеша, вытекающих из решения референдума (всенародного голосования) 22 октября 1994 г. о создании двухпалатного Жогорку Кенеша» [1].

Итоговым результатом стала дисфункциональность существовавшей избирательной системы в результате роспуска Жогорку Кенеша. Закономерным следствием этого стала необходимость ее коренной трансформации в соответствии с наступившими конституционными изменениями государственно-политического устройства Кыргызстана (двухпалатный парламент, усиление президентских полномочий и др.).

В апреле 1999 г. Жогорку Кенеш принял «Кодекс о выборах в Кыргызской Республике», в котором были определены ключевые моменты участия политических партий в парламентских выборах: применение смешанной пропорционально-мажоритарной системы при выборах в законодательный орган, в частности в Законодательное Собрание (ЗС) Жогорку Кенеша – ЗС в составе 60 депутатов, из которых 45 депутатов должны быть избраны по одномандатным избирательным округам и 15 – по единому республиканскому округу пропорционально количеству голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутых политическими партиями и избирательными блоками (Кодекс о выборах, ст. 70); право выдвижения

кандидатов предоставлено политическим партиям, избирательным блокам, избирателям по месту работы, службы, учебы и жительства, а также путем самовыдвижения (ст. 24); общее количество кандидатов, выдвигаемых политическими партиями, избирательными блоками по списку, не может превышать 30 человек; выдвижение кандидатов в депутаты ЗС по одномандатному избирательному округу и кандидатов в депутаты СНП осуществляется собранием избирателей, проживающих на территории данного избирательного округа (пп. 4, 5 ст. 72).

Автор считает, что в этом документе слишком расширен круг субъектов, которые имеют право выдвижения кандидатов в законодательный орган. Партии, как особые организационно упорядоченные группы для борьбы за завоевание и использование политической власти в обществе [2, с. 190], были уравнианы с другими субъектами избирательного процесса. Политические партии фактически оказались не совсем нужными в реальном процессе борьбы за власть, т.к. всем гражданам была предоставлена возможность выдвигать своих кандидатов для участия в выборах. Такое расширительное толкование стало одним из барьеров на пути развития политических партий.

Одновременно с этим смешанная пропорционально-мажоритарная процедура стала важным шагом для институционализации политических партий в республике. Следует согласиться с мнением российского ученого В. Никитина, что применение пропорциональной системы является мощным фактором, который организационно и идеологически стягивает политическое пространство страны воедино, препятствуя возрождению клановости, родоплеменных пережитков в политике [3, с. 194]. Смешанная система способствовала структурированию Жогорку Кенеша по политическому признаку, после выборов в парламенте начали действовать депутатские фракции.

В феврале 2003 г. была принята новая редакция Конституции Кыргызской Республики, которая утвердила переход от смешанной к мажоритарной двухтуровой избирательной системе. Автор считает, что это было поспешным решением. Необходимо было еще несколько раз использовать на выборах смешанную систему и увеличить число мандатов, распределяемых по пропорциональному принципу. Затем следовало проанализировать этот опыт, а затем уже делать выводы об эффективности или неэффективности смешанной избирательной системы.

В 2004 г. были внесены новые изменения в Кодекс, в частности сужен круг субъектов избирательного процесса: «право выдвигать своих кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша имеют

политические партии, прошедшие регистрацию в органах юстиции» [4, п. 2 ст. 72].

В сентябре 2007 г. были приняты важные нововведения в Конституцию Кыргызстана: 1) проведение новых выборов в Жогорку Кенеш (90 депутатов) исключительно по пропорциональной системе (по партийным спискам); 2) политические объединения, которые получают не менее пяти процентов избирательских голосов, разделяют между собой 90 мест в парламенте; 3) депутаты от политической партии, получившей более 50 процентов депутатских мандатов, вносят Президенту кандидатуру для назначения на должность Премьер-министра. В случае отсутствия таковой партии, Президент поручает депутатам от любой политической партии сформировать коалиционное большинство и внести кандидатуру на должность главы Правительства (ст. 69); 4) для представительства женщин, молодежи и национальных меньшинств были введены квоты: для женщин не менее 30 процентов, молодежи и национальных меньшинств – 15 процентов.

Это повлекло за собой изменения Кодекса о выборах (2007 г.), в котором были установлены новые условия пропорционального представительства: 1) политическим партиям во время выборов необходимо было преодолеть не только 5-процентный национальный порог, подсчитываемый от числа всех зарегистрированных избирателей в стране, но и дополнительный – 0,5-процентный порог в каждой области страны; 2) для регистрации политическим партиям необходимо было предоставить в ЦИК список кандидатов с не менее 90 и не более 100 кандидатов (ст. 72). Кроме того, ст. 72.3 Кодекса установила квоты, способствующие гендерному равенству, ликвидации дисбаланса в возрастном и национальном плане: лица одного пола не должны превышать 70 процентов в каждом списке, максимально три кандидата одного пола должны находиться подряд в партийном списке; 15 процентов кандидатов в каждом партийном списке должны быть моложе 35 лет; не менее 15 процентов должны представлять различные национальности, проживающие в республике.

27 июля 2010 г. в Кыргызстане состоялся референдум, который принял новую Конституцию Кыргызской Республики и закон «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики». Согласно новой Конституции Кыргызстан стал парламентской республикой, поскольку за президентом оставлены в основном представительские функции.

Конституция признает за партиями роль особых политических институтов, которые создаются с целью участия в государственном управлении

путем защиты и имплементации своей воли. Ст. 84 Конституции следующим образом определяет порядок формирования правительства: 1) фракция, имеющая более половины депутатских мандатов, или коалиция фракций с ее участием выдвигает кандидата на должность Премьер-министра. Кандидат на должность Премьер-министра вносит в парламент программу, структуру и состав Правительства; 2) если по результатам выборов ни одна из политических партий не получит более половины депутатских мандатов, Президент предлагает одной из фракций в течение 25 рабочих дней сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность Премьер-министра; 3) если до истечения 15 рабочих дней Жогорку Кенеш не утвердит программу, не определит структуру и состав Правительства, Президент предлагает второй фракции сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность Премьер-министра; 4) если же Жогорку Кенеш не утвердит программу, не определит структуру и состав Правительства, фракции по своей инициативе в течение 15 рабочих дней должны сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность Премьер-министра; 5) Президент в трехдневный срок издает указ о назначении Премьер-министра и остальных членов правительства [5].

Следовательно, Конституция определила ключевые моменты участия политических партий, прошедших в Жогорку Кенеш, в формировании правительства, которое полностью ответственно перед парламентом.

Жогорку Кенеш как высший представительный орган осуществляет законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий и состоит из 120 депутатов, избираемых сроком на пять лет по пропорциональной системе. По результатам выборов политической партии может быть предоставлено не более 65 депутатских мандатов в парламенте.

Парламентским большинством считается фракция (коалиция фракций), официально объявившая о создании коалиции фракций в Жогорку Кенеше, имеющая более половины депутатских мандатов.

Парламентской оппозицией считаются фракции, не входящие в парламентское большинство и объявившие о своей оппозиции к нему (ст. 70). Оппозиция, ранее вынужденная мириться с называемой ей волей большинства, получила реальную возможность влиять на принимаемые решения. За парламентским меньшинством закреплены права формировать треть Совета судей, Центризбиркома и Счетной палаты, руководить

комитетами, отвечающими за правоохранительные органы, бюджет и финансы, осуществлять контрольно-ревизионные функции.

Правительство подотчетно Жогорку Кенешу и ответственно перед ним. Жогорку Кенеш большинством голосов от общего числа депутатов может выразить недоверие правительству. Президент вправе принять решение об отставке правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша. В случае если Жогорку Кенеш в течение трех месяцев повторно примет решение о выражении недоверия правительству, глава государства отправляет правительство в отставку (ст. 85).

Соответственные поправки и изменения были внесены в Кодекс о выборах Кыргызской Республики.

Таким образом, на протяжении суверенного развития процедура и механизм избирательного процесса в Кыргызской Республике претерпели серьезные изменения. Принципиальным новшеством, обусловившим серьезную трансформацию всей избирательной системы, стал переход к пропорциональной избирательной системе на основе партийных списков, предусматривающий создание единого избирательного округа, а также институционализация политических партий как главных субъектов избирательного процесса.

Литература

1. Указ Президента Кыргызской Республики «О некоторых дополнениях и изменениях порядка выборов депутатов Жогорку Кенеша, вытекающих из решения референдума (всенародного голосования) 22 октября 1994 г. о создании двухпалатного Жогорку Кенеша»; указ Президента Кыргызской Республики от 27 октября 1994 г. № УП-269 «О подготовке проекта дополнений и изменений в Конституцию Кыргызской Республики в связи с результатами референдума и об образовании Конституционного совещания» // Слово Кыргызстана. 1994. 28 октября.
2. *Протасов В.Н.* Теория права и государства. Проблемы теории права и государства / В.Н. Протасов. М., 1999.
3. *Никитин В.* Влияние избирательной системы на процесс трансформации общества и опыт Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / В. Никитин. М., 2000.
4. Кодекс о выборах Кыргызской Республики. Бишкек, 2004.
5. Конституция Кыргызской Республики. Бишкек, 2010.