

УДК 342.821:324(575.2)

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ПРОПОРЦИОНАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА И ОСОБЕННОСТИ ЕЕ ПРИМЕНЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Г.Т. Суранчиева

Основной целью данной статьи является анализ основных типов избирательных систем, используемых в мировой практике в ходе выборов в представительные органы, в частности мажоритарной и пропорциональной систем, а также их преимуществ и недостатков. Исходя из этого, в статье анализируется опыт использования системы пропорционального представительства в ходе выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и особенностей ее применения. Анализ показал, что система пропорционального представительства в ходе парламентских выборов в Кыргызстане стала применяться с 2007 г., когда были проведены досрочные выборы в Жогорку Кенеш. Все последующие парламентские выборы, состоявшиеся в 2010 и 2015 гг., проходили на основе пропорциональной системы. Особенности использования данной избирательной системы стало установление не одного, а двух заградительных избирательных порогов, в частности национального и регионального, для того, чтобы избежать чрезмерного дробления высшего законодательного органа республики.

Ключевые слова: выборы; избирательная система; пропорциональная система; мажоритарная система; закон; кодекс; политическая партия.

ПРОПОЦИОНАЛДЫК ШАЙЛОО СИСТЕМАСЫ ЖАНА АНЫ КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА КОЛДОНУУНУН ӨЗГӨЧӨЛҮКТӨРҮ

Г.Т. Суранчиева

Бул макаланын негизги максаты өкүлчүлүктүү органдарга шайлоо учурунда дүйнөлүк практикада колдонулган шайлоо системасынын негизги түрлөрүнө, атап айтканда, мажоритардык жана пропорционалдуу системаларга, ошондой эле алардын артыкчылыктарына жана кемчиликтерине талдоо жүргүзүү болуп эсептелет. Ушунун негизинде, макалада Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутаттарын шайлоо учурунда пропорционалдуу өкүлчүлүк системасын колдонуу тажрыйбасы жана аны колдонуу өзгөчөлүктөрү талдоого алынган. Талдоо Кыргызстандагы парламенттик шайлоодо пропорционалдык шайлоо системасы 2007-жылы Жогорку Кеңешке мөөнөтүнөн мурда шайлоо өткөрүлгөндөн бери колдонулуп келе жатканын көрсөттү. Кийинки 2010-жылы жана 2015-жылдары өткөрүлгөн бардык парламенттик шайлоолор пропорционалдык системанын негизинде өткөн. Бул шайлоо системасын колдонуунун өзгөчөлүгү республиканын жогорку мыйзам чыгаруучу органынын ашыкча чачыранды болушуна бөгөт коюу максатында бир эмес, эки чектөөнү, атап айтканда, улуттук жана аймактык шайлоо босогосун аныктагандыгы болду.

Түйүндүү сөздөр: шайлоо; шайлоо системасы; пропорционалдык система; мажоритардык система; мыйзам; кодекс; саясий партия.

ELECTORAL SYSTEM OF PROPORTIONAL REPRESENTATION AND PECULIARITIES OF ITS APPLICATION IN THE KYRGYZ REPUBLIC

G.T. Suranchieva

The main purpose of this article is to analyze the main types of electoral systems used in the world during elections to representative bodies, in particular, majoritarian and proportional election systems, as well as their advantages and disadvantages. Based on this, the article analyzes the experience of using the proportional representation system during the election of Parliament Members (MP) to the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic and the features of its application. The analysis shows that the system of proportional representation has been applied since 2007, when early elections to the Jogorku Kenesh were held. All subsequent parliamentary elections, in 2010 and 2015, were held on the

basis of a proportional system. The peculiarities of using this electoral system were the establishment of not one, but two restrictive electoral thresholds, in particular, national and regional, in order to avoid excessive fragmentation of the highest legislative body of the republic.

Keywords: elections; electoral system; proportional system; majority system; law; code; political party.

В мировой практике существует большое разнообразие избирательных систем, которые можно свести к трем основным типам: мажоритарной (от *франц.* *majorite* – большинство), пропорциональной и смешанной. В основе мажоритарной системы лежит принцип индивидуального представительства, пропорциональной – принцип партийного представительства, смешанной – принцип смешения элементов индивидуального и партийного представительства.

Выбор типа и основных элементов избирательной системы (например, соотношение пропорциональной и мажоритарной систем, открытые и закрытые партийные списки, заградительный барьер и др.) имеет крайне важное значение. При выборе того или иного типа избирательной системы основное внимание обращают на положительные и отрицательные стороны. Положительная сторона мажоритарной системы характеризуется тем, что избиратели отдают свой голос за конкретного человека (хотя он может принадлежать к той или иной партии); избранные депутаты представляют конкретные избирательные округа и по возможности отстаивают их интересы; в выборах возможно участие независимых кандидатов; система способствует развитию двухпартийной политической системы.

Недостатком является то, что избранным считается кандидат, получивший большинство голосов избирателей (абсолютное или относительное), а кандидаты, получившие недостаточное количество голосов, оказываются вне политики и голоса, поданные за остальных кандидатов, пропадают [1, с. 184–185]. Другой недостаток, наблюдаемый в Кыргызстане, заключается в том, что эта система отдает предпочтение одному парламенту с очень ограниченным представительством различных других кластеров (пола, религии,

возраста, людей с ограниченными возможностями и т. д.).

Эта несправедливость системы большинства породила систему пропорционального представительства, или просто пропорциональную систему [1, с. 186]. Она подразумевает голосование избирателей по партийным спискам кандидатов (открытым или закрытым). После выборов каждая из победивших партий получает в представительном органе число мандатов, пропорциональное числу голосов, отданных за ее кандидатов (например, партия, набравшая 50 % голосов избирателей, получает половину мест в законодательном органе).

Указанная система имеет свои отрицательные стороны: так, при мажоритарной системе в партийном списке избиратели голосуют за известных лидеров, а не за отдельных кандидатов; имеется возможность чрезмерного партийного дробления в составе высшего законодательного органа и проникновения в него представителей радикальных сил; отсутствие взаимовыгодного сотрудничества на основе компромисса может препятствовать принятию важных для государства решений между партийными фракциями [1, с. 186].

Для того чтобы избежать такого партийного дробления в ряде государств вводится заградительный порог (барьер), т. е. партийный список кандидатов для участия в распределении депутатских мандатов должен собрать минимальный процент голосов. Например, в Дании уровень минимального процента колеблется от 2 %, в ФРГ – до 5 % от всех поданных голосов. Не набравшие этот минимум голосов партии не получают мандатов. Голоса, отданные за эти партии, перераспределяются между победившими партиями [1, с. 187].

В Кыргызской Республике после обретения суверенитета парламентские выборы

проводились на основе мажоритарной системы. В 2000 г. была введена смешанная система выборов в представительный орган, включающая элементы мажоритарной и пропорциональной систем. Ее использование было обосновано необходимостью развития республиканской партийной системы и усиления роли партий в процессе принятия государственных решений.

Хотелось бы более подробно рассмотреть практику использования в Кыргызстане пропорциональной избирательной системы. Впервые в чистом виде она была применена в ходе парламентских (досрочных) выборов в 2007 г.

Так, на парламентских выборах в 2007 г. депутаты Жогорку Кенеша, согласно Кодексу о выборах в Кыргызской Республике, были избраны по пропорциональной системе с закрытым партийным списком с 5%-м национальным барьером от общего числа зарегистрированных избирателей в республике и 0,5%-м – региональным барьером (9 областей и города республиканского назначения Бишкек и Ош) [2].

А.Э. Эсенбаев считает, что «в предвыборном процессе вокруг нормы о 0,5%-м региональном пороге разгорелся ожесточенный спор. Дело в том, что данная формулировка весьма расплывчата и могла толковаться по-разному. К примеру, было непонятно, то ли каждая партия обязана получить больше 0,5 % голосов от числа избирателей, проживающих в той или иной области, то ли от числа общего количества избирателей по всей республике. Так и не поняв, какое из этих положений будет использоваться на практике, представители сразу нескольких политических партий потребовали от властей разъяснить им действие этой нормы» [3, с. 107].

По поводу этого регионального порога политические партии «Ата-Мекен», «Ар-Намыс», «Асаба», Партия зеленых, «Родина СДПК», «Туран», «ЭрК», «Эркиндик» и др. развернули острую дискуссию, назвав его «драконовской квотой», вплоть до обращения

к президенту страны с требованием его отмены как антидемократического. Связано это было со слабой работой политических партий с электоратом в регионах, их довольно узкой социальной базой и малой известностью в отдаленных областях страны.

Политолог З. Чотаев утверждает, что «региональный барьер обычно предусмотрен в странах с развитыми политическими партиями, способными обеспечить себе достаточную поддержку во всех регионах страны. К сожалению, на тот период в Кыргызстане трудно было говорить о наличии сильных политических партий». Поэтому можно заключить, что два заградительных барьера «были внедрены правящей элитой с целью избавления от оппозиционных политических сил и продвижения провластных политических партий» [4, с. 23–24].

Также новым в Кодексе о выборах Кыргызской Республики стали введение квот о соблюдении гендерного равенства и ликвидирован дисбаланс в возрастном и этническом плане. Согласно статье 73.2, не должны превышать 70 % лица одного пола в партийном списке, 15 % кандидатов в любом партийном списке должны быть моложе 35 лет; не менее 15 % кандидатов должны быть представителями других этносов республики, кроме титульного этноса [2].

ЦИК допустила к выборам 12 политических партий (всего для участия в выборах подали документы 22 партии) [4].

По предварительным результатам выборов национальный порог преодолели две партии: президентская «Ак-жол», получившая 48,1 % голосов электората и оппозиционная «Ата-Мекен» – 9,19 % голосов избирателей. Однако партия «Ата-Мекен» не смогла преодолеть региональный порог в Ошской, Баткенской областях и в г. Ош. На основе этих результатов Жогорку Кенеш мог стать однопартийным, состоящим только из представителей провластной партии «Ак-жол».

После завершения окончательного подсчета голосов, как завершила ЦИК, два

заградительных барьера преодолели еще две партии: Социал-демократическая партия Кыргызстана (СДПК) (5,25 %, по предварительным результатам – 4,5 %) и партия коммунистов (5,05 %, по предварительным результатам – 2,95 %). Пропорционально полученным голосам избирателей депутатские мандаты были распределены в таком порядке: партия «Ак-жол» – 71 мандат, СДПК – 11, коммунисты – 8 [5].

Результаты выборов показали, что «политические партии Кыргызстана недостаточно развиты, активно действуют лишь в некоторых регионах, не пользуются необходимой поддержкой во всех областях страны и не могут в полной мере отражать их интересы в парламенте [6, с. 112].

Система пропорционального представительства в Кыргызстане вновь была использована в ходе парламентских выборов в 2010 г., которые проходили в весьма сложной политической обстановке после насильственной ликвидации режима главы государства К. Бакиева.

27 июля 2010 г. были приняты новая Конституция и Закон «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики». По нормам новой Конституции Кыргызстан стал парламентской республикой; увеличена численность депутатов парламента с 90 до 120; введен запрет на монополию одной партии в Жогорку Кенеше (не более 65 мандатов) и др. (ст. 70) [7, с. 95].

9 августа 2010 г. Президентом был издан Указ «О назначении выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Согласно Указу, выборы были назначены на 10 октября 2010 г. Для получения доступа к распределению депутатских мандатов устанавливался только один 5-процентный заградительный барьер. Активность населения была довольно низкой, в выборах приняло участие чуть более половины зарегистрированных избирателей, в процентном отношении – 55,09 % [8].

В целом, все прошедшие в законодательный орган 5 политических

партий – «Ата-Журт», СДПК, «Ар-Намыс», «Ата-Мекен», Республика – преодолели установленный барьер (набрали всего 36,29 % голосов избирателей) и получили депутатские мандаты.

Политические партии СДПК, «Республика», «Ата-Журт» сформировали коалицию парламентского большинства. Парламентскую оппозицию составили партии «Ата-Мекен» и «Ар-Намыс», которые согласно ст. 70 Конституции [7, с. 95] имели право войти в состав Центральной избирательной комиссии, Счетной палаты и Совета судей, а также руководить комитетами, отвечающими за правоохранительные органы, бюджет и финансы [7, с. 98–99].

Нельзя не согласиться с мнением политолога З. Чотаева, что парламентские выборы 2010 г. вновь показали «недостатки действующего избирательного кодекса, связанные в большей степени с механизмом подсчета голосов и некоторыми несоответствиями с новой Конституцией 2010 г. Например, голоса исчислялись относительно количества людей, зарегистрированных в списке избирателей, а не количества избирателей, реально участвовавших в выборах, что стало причиной путаницы и повлияло на результаты выборов» [6, с. 112].

В июле 2011 г. в стране принимается новый Конституционный Закон Кыргызской Республики № 88 «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» [9]. Как считает профессор А. Ниязова, данный закон «представляет собой нормативный правовой акт, имеющий наивысшую среди законодательных актов силу, в котором сосредоточено большинство норм, связанных с организацией и проведением выборов Президента и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» [10, с. 18]. Конституционный Закон ликвидировал отмеченные выше недостатки. С принятием этого закона «Кодекс о выборах в Кыргызской Республике» утратил свою силу.

В апреле 2015 г., июне 2017 г., в августе 2019 г. данный закон был дополнен и изменен

Конституционным Законом № 96 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», а также Законом № 116 «О внесении изменений в конституционные законы Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»», «О референдуме Кыргызской Республики»» [9].

Очередные парламентские выборы на базе пропорциональной системы состоялись 4 октября 2015 г. В ходе выборов были использованы такие новации: списки избирателей составлялись на основе биометрической регистрации кыргызстанцев; урны, которые автоматически считывали результаты голосования и сразу производили подсчет голосов выборщиков.

Для прохождения в высший законодательный орган перед политическими партиями были поставлены два заградительного порога – семипроцентный (от общего количества проголосовавших граждан), и 0,7-процентный (от количества проголосовавших избирателей в каждой области страны, а также в городах Бишкек и Ош).

В выборах участвовало 1 млн 630 тыс. 122 человека, что составило 59 % от общего числа кыргызстанцев, прошедших биометрическую регистрацию (2 млн 761 тыс. 297 чел.).

Депутатами Жогорку Кенеша стали представители шести политических партий: СДПК (38 мандатов), «Республика – Ата-Журт» (28 мандатов), «Кыргызстан» (18 мандатов), «Онугуу – Прогресс» (13), «Бир бол» (12), «Ата-Мекен» (11) [11]. Победу одержали партии, которые ранее уже были представлены в Жогорку Кенеше («Ата-Журт», Республика, СДПК), и партии, впервые ставшие парламентскими («Бир бол», «Онугуу – Прогресс», «Кыргызстан»).

Таким образом, в ходе досрочных выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в 2007 г. впервые была использована

избирательная система пропорционального представительства. Ее применение стало возможным в условиях политического кризиса, охватившего республику. В дальнейшем все парламентские выборы проходили уже на основе пропорциональной системы.

Особенностью ее использования в Кыргызской Республике стало установление не одного, как это принято в развитых демократических государствах, а двух заградительных барьеров (национального и регионального). Несмотря на слабую развитость республиканской партийной системы, устанавливался довольно высокий уровень барьера в 7 процентов, преодолеть который для политических партий республики с их незначительной социальной базой и поддержкой оказалось весьма затруднительным. В результате в высшем законодательном органе представлены практически одни и те же партии (исключение составила последняя электоральная кампания).

Литература

1. Политология / под ред. А.С. Тургаева, А.Е. Хренова. М.; СПб., 2005.
2. Кодекс о выборах в Кыргызской Республике. Бишкек, 2007. Статья 72, пункт 3.
3. *Эсенбаев А.* О критериях оценки парламентских выборов 2007 года в Кыргызстане / А. Эсенбаев // Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики. 2015. № 20.
4. *Чотаев З.* Парламентская форма правления в Кыргызстане: проблемы и перспективы / З. Чотаев. Бишкек, 2012.
5. *Аманбеков С.* К чему приведут 12 политических партий / С. Аманбеков // Комсомольская Правда. Кыргызстан. 28 ноября 2007. 5. Итоги парламентских выборов – www.shailoo.gov.kg
6. *Чотаев З.* Политическое развитие Кыргызстана после событий 2010 года: Перспективы парламентской формы правления / З. Чотаев // Центральная Азия и Кавказ. 2013. Т. 16. Вып. 2.
7. Конституция Кыргызской Республики. 2010 г. (Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 г.).
8. Момент истины от Центризбиркома (Окончательные итоги) // Слово Кыргызстана. 2010. 2 ноября.

9. Конституционный Закон Кыргызской Республики № 88 «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»; Конституционный Закон № 96 «О внесении изменений в Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»»; Конституционный Закон № 116 «О внесении изменений в конституционные законы Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», «О референдуме Кыргызской Республики»». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/17311>
10. *Ниязова А.Н.* Анализ избирательного законодательства и правоприменительной практики Кыргызской Республики / А.Н. Ниязова. Бишкек, 2017.
11. ЦИК огласил итоговые результаты парламентских выборов // Вечерний Бишкек. 2015. 15 октября.