

УДК 324 (575.2)

А.Т. Осмоналиева**РОЛЬ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ
В РАСПРЕДЕЛЕНИИ МАНДАТОВ ЖОГОРКУ КЕНЕША**

В статье рассматриваются достоинства и недостатки избирательных систем в распределении мандатов Жогорку Кенеша. Речь идет о преимуществах пропорциональной избирательной системы перед мажоритарной, раскрываются понятия «избирательные системы», «избирательное право», «выборы» в контексте развития демократических процедур в политической системе Кыргызской Республики.

Введение

Политический кризис 2010 г. привел к тому, что, согласно новой Конституции, Кыргызстан стал республикой с преимущественно парламентским правлением, в которой президент имеет только представительские функции, а многое зависит от политических партий.

Мы рассмотрим избирательную кампанию в представительный орган Жогорку Кенеш (Парламент) Кыргызской Республики на примере прошедших выборов 10 ноября 2010 г. Положение о выборах изменило систему правового регулирования порядка проведения выборов в высший орган государственной власти Кыргызской Республики. Выборы принесли практически непредсказуемые результаты, так как люди голосовали не за конкретную личность, а за политическую партию. Таким образом, результаты парламентских выборов во многом зависели от избирательной системы.

Термин избирательная система используют в двух смыслах: широком и узком. В широком смысле избирательная система – это урегулированный правовыми и иными нормами весь порядок выборов. В узком – это способ распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов на выборах [4, с. 450].

Общеизвестно, что мире существуют мажоритарная, пропорциональная и смешанная избирательные системы. В основе мажоритарной избирательной системы лежит принцип большинства. Избранными считаются те кандидаты, которые получили установленное большинство голосов избирателей; в зависимости от того, какое это большинство (относительное, абсолютное, квалифицированное), данная система имеет свои разновидности.

Идея пропорциональной избирательной системы в том, что каждая политическая партия должна получить в Парламенте или в ином представительном органе число мандатов, пропорциональное числу отданных за нее голосов избирателей. Данная избирательная система гарантирует представительство даже для относительно мелких партий. Она применяется только в государствах с развитой партийной системой и в многомандатных избирательных округах, и чем больше избирательный округ, тем большая степень пропорциональности может быть достигнута. При данной системе в избирательных бюллетенях печатается не весь список кандидатов, а лишь название политической партии и несколько фамилий ее лидеров. Надо отметить, что такая система на территории Кыргызстана впервые применялась в 2007 г., когда проводились досрочные выборы в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

Многообразие сложившихся в мире избирательных систем обусловлено, в первую очередь, тем, что абсолютно одинаковых государств не существует, как не сущест-

Научный руководитель – Л.Е. Криштапович, доктор философских наук, профессор, заместитель директора Информационно-аналитического Центра при Администрации Президента Республики Беларусь

вует абсолютно одинаковых политико-правовых, исторических, культурных, экономических условий в разных странах. Так и модель избирательной системы, заимствованная у других государств, приобретает на новой почве и в новых условиях совершенно иное значение и форму, нежели в других государствах. Кроме того, законодатель каждой страны стремится максимально отразить сложившуюся политико-правовую ситуацию в государстве, национальные особенности в избирательной системе. Тем не менее в теории выработаны общие правила использования избирательных систем, основанные на изучении последствий их применения в отдельных странах.

В качестве достоинства мажоритарной избирательной системы многие политики выделяют то, что она позволяет персонифицировать выборы. Избиратели обращают внимание на личные качества кандидата: его имидж, социальное положение, его ораторские способности, предвыборную кампанию. Еще один плюс этой избирательной системы: подсчитывать голоса избирателей согласно формуле большинства достаточно просто. Простота данной формулы способствует осуществлению всем понятного и результативного контроля за ходом проведения выборов, что позволяет укрепить доверие избирателей.

Недостатками же считается то, что при мажоритарной избирательной формуле большая часть избирателей остается непредставленной в органах власти. Например, применяя мажоритарную систему относительного большинства, может сложиться такая ситуация, что в одномандатном избирательном округе, насчитывающем 150 000 избирателей, 5 кандидатов получают следующее число голосов: X – 50 000, Q – 28 000, Y – 35 000, Z – 15 000, R – 22 000. Депутатский мандат получит кандидат X, который набрал наибольшее число голосов избирателей по сравнению с другими кандидатами. Однако реально большинство проголосовало не за него, и голоса, поданные не за победившего кандидата, «пропали» [13, с. 30–37].

Н.М. Коркунов считал, что при мажоритарной системе возникает опасность подчинения большинства меньшинству, и показал это на конкретном примере: «Если 500 членов парламента избраны большинством 6 миллионов избирателей из общего их числа 10 миллионов, а решение поставлено большинством 300 депутатов, получивших 3/5 общего числа голосов, решение это выражает собой мнение не всех 6 миллионов граждан, избравших 500 представителей, а только 3/5 избирателей, составивших на выборах большинство», – т.е. 3 600 000 избирателей, или другими словами, меньшинства. Вообще, если представители избраны большинством 2/3, то только их решение, принятое большинством не менее 4/5, будет выражать мнение большинства (8/15) избирателей. Решение же, принятое даже большинством 2/3, будет выражать мнение только меньшинства (4/9) избирателей» [8, с. 12].

Позитивные стороны мажоритарной системы в значительной степени нивелируются негативными. Мажоритарная система не дает адекватного представления о расстановке политических сил в стране. Многие политические партии оказываются вытесненными за пределы парламентской деятельности. Тем самым создаются возможности для подмены политического консенсуса как важнейшего фактора стабильности в обществе парламентским диктатом по отношению к значительной части населения. Ослабляя систему обратной связи, такая подмена негативно сказывается на функционировании политической системы в целом [2, с. 17].

Е.И. Колюшин отмечает, что пропорциональные избирательные системы основаны на установлении прямой пропорции между числом голосов избирателей, поданных за список кандидатов, и числом депутатских мандатов, которое получает соответствующий список кандидатов. Он считает, что эти системы более демократичны по сравнению с мажоритарными [6, с. 170].

По мнению А.А. Машина, главное отличие пропорциональных избирательных систем от мажоритарных состоит в том, что они строятся не на принципе большинства, а на принципе пропорциональности между полученными голосами и завоеванными мандатами. Применение пропорциональных систем позволяет добиться относительного соответствия между количеством голосов и количеством мандатов. Пропорциональная система, если она не искажена различного рода дополнениями и поправками, дает относительно верное отражение в представительном органе действительного соотношения политических сил. При пропорциональной системе создаются большие округа, от каждого из которых избирается несколько депутатов: чем больше округа, тем отчетливее проявляются преимущества пропорционализма. В идеальном случае вся страна превращается в единый избирательный округ [14, с. 197].

Мы считаем, что при мажоритарной избирательной системе избирательная кампания имеет сходство с продвижением нового товара на рынок в ходе массовой рекламной кампании одного кандидата. Кроме того, цель кампании не просто обеспечить выбор избирателей в пользу кандидата, а добиться этого в конкретный день и на конкретном избирательном участке. При пропорциональной избирательной системе с этим проще: там «товаром» являются не конкретные личности, а преимущественно партии. Выбор товара иногда происходит на всю жизнь, и для избирателей часто совершенно все равно, кого именно они реально выбирают под своим любимым «торговым знаком».

На выборах по мажоритарной избирательной системе побеждает не конкретный человек, а миф об этом человеке, мощное отражение раскручиваемого образа в общественном сознании. В результате специалистами создается политический положительный имидж кандидата. Имидж, или образ, кандидата включает внешность, должность, профессию и предвыборную программу, биографию, свершения, хобби, манеру вести беседу, комплекс убеждений, намерений и многое другое, а также «легенду» реальные или мифологизированные события из жизни кандидата, которые делают его в общественном сознании более достойным высокой должности, чем остальные претенденты. Другими словами, образ кандидата – это публичная сторона его личности, обращенная непосредственно к избирателям [12, с. 51].

Для эффективного проведения выборной кампании по мажоритарным округам в представительные органы власти потребуются помещения для размещения главного (в административном центре) и региональных (в крупных городах) штабов групп поддержки кандидата. Для привлечения на свою сторону избирателей кандидату понадобятся команда, разветвленная структура и специалисты в разных направлениях.

Например, «теневой кабинет». Как правило, каждый кандидат, решивший добиться поста в органах власти через участие в выборах, приходит к этому решению не по наитию и капризу, а в результате каких-то консультаций с лидерами общественных организаций, предпринимательских структур, институтов власти, руководителями СМИ. Именно эти люди, напрямую не участвующие в избирательной кампании и часто даже предпочитающие «не светиться» рядом с кандидатом, образуют его «теневой кабинет». От него зависят финансирование избирательной кампании, программные установки кандидата, многие его действия в случае избрания. Руководитель кампании и его специалисты обычно привлекаются по найму [12, с. 106]. В результате в представительный орган кандидат проходит вместе с «теневым кабинетом», а нанятые специалисты и их руководители, которые эффективно провели выборную кампанию, продолжают заниматься тем, чем они и занимались до выборов. Ведь они были привлечены временно и за определенное денежное вознаграждение. Заметим, что зачастую, после того как кандидат становится парламентарием, значительная часть его энергии расходуется на решение личных задач и вопросов, интересующих членов «теневого кабинета».

В связи с этим мы считаем, что так называемый «кот в мешке» – это кандидат, избранный в представительные органы по мажоритарной избирательной системе.

Международные избирательные стандарты признают демократичной модель пропорциональной избирательной системы, при которой достигается максимальная представительность парламента, рассчитываемая на основе точных математических индексов, позволяющих сравнить представительность парламентов, избранных по различным видам пропорциональной системы. К началу XX в. насчитывалось 152 разновидности пропорциональной системы [11, с. 512].

Конкретную разновидность пропорциональной избирательной системы в государстве определяет сочетание различных методов распределения мандатов как между списками (методы наибольшего остатка – квоты): квота Хэра, квота Друпа, квота Империялли, квота Гогенбаха-Бишофа; метод наибольшего среднего (правило д'Ондта); методы делителей (метод наибольшего делителя – метод Джефферсона; метод наименьшего делителя – метод Адамса; метод среднего арифметического – метод Уэбстера; метод среднего геометрического – метод Дина); датская система; система Сент-Лаге; модифицированная система Сент-Лаге, так и внутри списков (жесткие списки с или без региональных групп и гибкие списки с преференциальным голосованием или панашированием) [9, с. 24].

Для того, чтобы не допустить чрезмерного дробления депутатского корпуса в парламенте на большое число мелких партийных фракций, при пропорциональных избирательных системах используется правило заградительного пункта, согласно которому партии, получившие на выборах менее определенного процента голосов избирателей, не участвуют в распределении депутатских мест, а сами голоса, поданные избирателями за эти партии, не учитываются. Например, заградительный порог в Дании равен 2%; в Венгрии, Болгарии, Украине и Молдове – 4%; в Германии и Италии – 5%. В Казахстане и Грузии был введен заградительный порог 7%, а в Турции установлен один из самых высоких избирательных порогов, который равен 10% [3, с. 276].

В Кыргызстане депутатские мандаты получают лишь те, кто сумеет получить поддержку не менее 5% (приблизительно 136 тыс. чел.) от общего числа избирателей страны, а также не менее 0,5% (приблизительно 14 тыс. чел.) от числа избирателей в каждом из 9 регионов (7 областей, города Бишкек и Ош) [1, с. 1–2].

Мы считаем, что положительной стороной пропорциональной системы является возможность всем политическим организациям, пользующимся поддержкой избирателей, провести своих депутатов в представительные органы власти, обеспечивая тем самым при принятии решений учет мнений различных слоев населения. Следовательно, лидер партии, определяя партийный список, будет стремиться, чтобы в нем были представлены все основные профессиональные, политические, человеческие и другие качества кандидата.

Многое было сделано для того, чтобы партии в Кыргызстане начали осознавать и формировать свою партийную политику. Люди, порой не зная о политической платформе той или иной партии, голосуют за конкретную личность. Партия – это единственно признанный сегодня двигатель в обществе, отмечает экс-президент Кыргызской Республики Р. Отунбаева [10, с. 3].

Согласно Конституционному Закону Кыргызской Республики «О выборах в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики», при определении списка кандидатов политическая партия обязана учесть представительство: 1) не более 70 процентов лиц одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политических партий, не должна превышать трех позиций; 2) не менее 15 процентов лиц не старше 35 лет; 3) не менее 15 процентов граждан, имеющих различную национальную принадлежность; 4) не менее 2 кандидатов – лица с ограниченными воз-

возможностями здоровья, при этом один из них должен быть включен в список первых 50 кандидатов. Общее число кандидатов, выдвигаемых политической партией по списку, не может быть менее 120 и более 200 [7, Ст. 60, п. 3].

Стоит заметить, что лидеры партий стараются получить в союзники бизнесменов, руководителей крупных, средних и мелких предприятий. У этой весьма активной группы людей имеются полезные контакты, у них большие финансовые возможности, в ее руках все, что понадобится для работы полноценной партии. Членами партии также привлекаются уважаемые и популярные люди районов или городов. Это могут быть писатели, музыканты, журналисты, спортсмены, директора предприятий – лица, которые не нуждаются в дополнительной рекламе, создании имиджа.

Вариантов пропорциональных систем несколько, но суть их одинакова: при использовании пропорциональной избирательной системы мандаты распределяются между политическими партиями пропорционально числу полученных голосов избирателей в масштабах всей страны. Ведущие политические партии становятся равнозначными в борьбе за голоса и вынуждены считаться с общественным мнением. Теперь граждане будут голосовать не за «хорошего парня», а за политическую идею, политическую программу, представленную политической партией, которая допущена к участию в выборах [15, с. 142].

Так, например, на выборы в Жогорку Кенеш, которые были назначены на 10 октября 2010 г. Указом Президента Кыргызстана «О назначении выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 9 августа 2010 г. изъявили желание участвовать 57 политических партий (из 140). Из них Центральной избирательной комиссией были зарегистрированы 29 политических партий.

В Жогорку Кенеш прошли пять политических партий: «Ата Журт» набрала голосов на 28 мандатов, «СДПК» на втором месте – 26 мандатов, «Ар-Намыс» получила 25 мандатов, «Республика» – 23 и «Ата-Мекен» – 18. Остальные 24 партии не преодолели пятипроцентного барьера и не получили права быть представленными в парламенте. 1 ноября 2010 г. Центральная избирательная комиссия объявила официальные итоги выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 10 октября 2010 г. (таблица).

Таблица – Итоги парламентских выборов 2010 г. [16]

№	Политическая партия	Число голосов, отданных за партийные списки		Число мандатов
		«За»	%	
1	Ата Журт	257 175	8,47	28
2	Социал-демократическая партия Кыргызстана	236 634	7,83	26
3	Ар-Намыс	226 916	7,57	25
4	Республика	210 594	6,93	23
5	Ата-Мекен	166 714	5,49	18
6	Бутун Кыргызстан	145 461	4,48	–

При применении пропорциональной избирательной системы существует возможность сформировать парламент, политический состав которого адекватно отражает политический плюрализм общества. Это позволяет отразить интересы значимых групп населения, в том числе не имеющих ярко выраженной территориальной концентрации. Обе системы имеют свои преимущества и недостатки. В контексте обсуждаемой темы необходимо отметить, пишет Г.А. Василевич, что предпочтительнее совершенствовать ту систему, которая уже прижилась, обеспечивать более строгий контроль за проведе-

нием выборов по той системе, которая уже апробирована, устранив имевшие место недостатки [4, с. 452].

Г.Т. Исакова считает, что на действие избирательной системы влияют идеологическая, национальная, региональная, языковая, социальная структура общества, а также стабильность страны, партийная система; являются ли партии сильными, влиятельными или молодыми, еще не состоявшимися, общенациональными и признанными или региональными. Таким образом, продолжает она, выбор избирательной системы не является чисто техническим решением. От этого может зависеть функционирование политической системы в целом. Пригодная для страны избирательная система может быть подобрана не вслепую, а с учетом опыта и оценки конституционного дизайна других государств, стремящихся к демократическому правлению или достигших его [5, с. 212–213].

Выводы

Следует отметить, что парламентские выборы в Кыргызской Республике с использованием пропорциональной системы способствовали институциональному развитию политических партий, укреплению их связей с электоратом.

В условиях пропорциональной избирательной системы все политические партии, заручившись поддержкой избирателей, имеют возможность участвовать в выборах и провести своих представителей в органы власти. Однако, на наш взгляд, применение неоправданно большого «заградительного» барьера априори может обеспечить победу более крупным партиям, что, в свою очередь, может привести к нарушению принципа равенства политических партий, как в случае с мажоритарной избирательной системой.

Последние выборы в Жогорку Кенеш проводились согласно Декрету Временного Правительства Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменений в Кодекс о выборах в Кыргызской Республике» от 1 июля 2010 г. № 94. Где заградительный барьер не превышал 5% по республике и 0,5% по областям городам Ош и Бишкек. По нашему мнению, не стоит поднимать «заградительный» барьер более 5% по республике и 0,5% по городам Ош и Бишкек.

Анализируя и оценивая, таким образом, характерные особенности мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, мы отмечаем, что мажоритарная избирательная система менее всего способствует появлению, развитию и функционированию политических партий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Атамбаев, А. Плечом к плечу / А. Атамбаев // Кыргызстан-2010. – Бишкек, 2010.
2. Борзова, Е.П. Политические и избирательные системы государств мирового сообщества : учеб. пособие / Е.П. Борзова. – СПб. : СПбГУКИ, 2004. – 483 с.
3. Основы идеологии белорусского государства : учеб. пособие / под общ. ред. Г.А. Василевича, Я.С. Яскевич. – Минск : РИВШ, 2004. – 477 с.
4. Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь / Г.А. Василевич. – Минск : «Книжный Дом»; «Интерпрессервис», 2003. – 832 с.
5. Исакова, Г.Т. Выборы и демократия в Кыргызстане. Конституционный дизайн президенско-парламентских отношений. – Бишкек : Бийиктик, 2003. – 616 с.
6. Колюшин, Е.И. Конституционное право России : курс лекций / Е.И. Колюшин. – М. : Городец, 1999. – 416 с.
7. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=Konstitutionnyy_Zakon_Kyrgyzskoy_Resp... – Дата доступа : 15.12.2010.

8. Коркунов, Н.М. Пропорциональные выборы / Н.М. Коркунов. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1896. – 95 с.
9. Котегова, М.А. Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 02 / М.А. Котегова. – М., 2007. – 24 с.
10. Лунева, Г. Роза Отунбаева: «Общество должно выдвигать политикам высокую нравственную планку» / Г. Лунева // Слово Кыргызстана. – 2011. – № 134. – С. 3.
11. Маклаков, В.В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран / В.В. Маклаков. – М., 1987.
12. Максимов, А.А. «Чистые» и «грязные» технологии выборов: российский опыт / А.А. Максимов. – М. : Дело, 1999. – 444 с.
13. Малишевский, Н.Н. Выборы: избирательные технологии : монография / Н.Н. Малишевский [и др.]; под. ред. Н.Н. Малишевского. – Минск : Академия управления при Президенте Респуб. Беларусь, 2010. – 161 с.
14. Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для вузов / А.А. Мишин. – М. : Юстицинформ, 2009. – 560 с.
15. Осмоналиева, А.Т. Роль и значение лидера в политической власти, в преддверии парламентских выборов Кыргызстана / А.Т. Осмоналиева // Социальные и гуманитарные науки. – Бишкек : МОиН КР. – 2011. – № 1–2. – С. 140–142.
16. Шепеленко, А. Момент истины от Центризбиркома / А. Шепеленко // Слово Кыргызстана. – 2010. – № 97. – С. 1.

Osmonaliev A.T. The Role of the Proportional Election System in the Distribution of Mandates Parliament

The article discusses the advantages and disadvantages of electoral systems in the distribution of seats of Parliament. Where it comes to the advantages of the proportional election system, before the majority. This article discusses the concept of «electoral system», «electoral right», «elections» in the framework of the development of democratic processes in the political system of the Kyrgyz society.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 03.01.2013