

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Кочкарова Эристина Азрет-Алиевна

доктор юридических наук, доцент

Кыргызская государственная юридическая академия

при Правительстве Кыргызской Республики, Кыргызская Республика г. Бишкек

Аннотация. На основе анализа действующего законодательства о выборах и итогов выборов депутатов парламента и президента Кыргызской Республики обоснована необходимость разделение общегосударственного единого избирательного округа на восемь избирательных округов, границы которых должны быть определены в пределах административно-территориальных единиц как наиболее приемлемое в настоящее время для Кыргызской Республики.

Ключевые слова: законодательство о выборах; избирательный округ; депутат парламента; избирательная система; избиратель; мандат; политическая партия.

Особенность Кыргызстана состоит в том, что мы переживаем период демократического транзита, переходное состояние между авторитаризмом и демократией. Мы живем в условиях деградирующей цивилизации, недостаточно развитых демократических институтов и доминирующего общинного мышления, отрицающего индивидуализм [1].

Выбор избирательной системы – один из наиболее важных институциональных решений для любой демократии. Выборы депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по пропорциональной системе установлены Конституцией Кыргызской Республики [2]. Выборы депутатов в городские и айылные (сельские) кенешы (советы) осуществляются, соответственно, по пропорциональной и мажоритарной системам.

При выборах депутатов парламента страны пропорциональная избирательная система отличается по признакам:

а) редко применяемая в мировой практике пропорциональная система на общенациональном уровне, при которой избирательные округа не выделяются и избиратели голосуют за партию в масштабе всей страны (Израиль, Кыргызстан);

б) наиболее распространенный способ, когда пределы избирательных округов совпадают с пределами административно-территориальных единиц, при котором избиратели голосуют за представителей партии в масштабе округа (Германия, Швеция, Франция, Испания, Италия, Латвия, Литва и др.) [3].

Пропорциональная система по единому округу предполагает наличие относительно высокого уровня политической грамотности населения, которое должно уметь отличать политические, социально-экономические программы, платформы и предвыборные лозунги партий которые зачастую похожи, в связи с чем, избиратель больше ориентируется на личности, представляющие партии.

Необходимо отказаться от действующей модификации избирательной системы, когда страна рассматривается как единый округ и, соответственно, политические партии выдвигают единый список в количестве не менее 120 кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша. Необходимо разделение общегосударственного единого избирательного округа на восемь избирательных округов, границы которых совпадают с пределами административно-территориальных единиц было бы наиболее приемлемым в настоящее время для Кыргызской Республики. На каждый региональный избирательный округ политические партии представляют региональные списки кандидатов в количестве, соответствующему числу мандатов, распределенному для данного округа, плюс дополнительно не более 3 резервных фамилий. Избиратель на выборах голосует за партию в целом и за кандидатов от партий только по данному региону. В распределении депутатских мандатов принимают участие партии, которых поддержали не менее 5% избирателей, принявших участие в выборах в целом по стране и по 0,5% в каждом избирательном округе.

В процессе встреч с избирателями подавляющее большинство поддержало введение указанного подхода, однако прозвучали и некоторые опасения, что предлагаемая модификация избирательной системы (применяемой в абсолютном большинстве стран мира) приведет к регионализму. Данное мнение, на наш взгляд, является ошибочным и в обоснование этому можно привести такие доводы. Общественные приоритеты, задачи формируются не на основе абстрактных целей и идей государства, а складываются из проблем, вопросов, интересов регионов, которые, в свою очередь, являются совокупностью интересов местных сообществ. Таким образом, программно-стратегические цели и задачи развития общества являются производными от повседневных забот каждого гражданина и вопросов местного, регионального значения.

Представительная (репрезентативная) демократия является ведущей формой политического участия в государствах. Её суть заключается в опосредованном участии граждан в принятии решений, при выборах ими в органы власти своих представителей, призванных выражать их интересы, как в органах местного самоуправления, так и в парламенте. Следовательно, гражданам важно знать не только тех, кому они делегируют свою власть, но и знать, как использует избранный им субъект делегированное ему право.

Игнорирование данного фактора приводит к исключению понятия «выбор», и как

следствие, - к фактическому отстранению народа от власти, возможности подкупа, что порождает олигархизацию власти, ущемление политического равенства регионов в принятии решений. А главное, исключает один из основных принципов представительной власти – подотчетность, а ее отсутствие является основой нестабильности.

При сохранении действующей избирательной системы, когда в списке избирателей числится не менее 120 кандидатов в депутаты, исключается узнаваемость кандидатов избирателем. Избиратель лишается возможности персонификации, персонализации выбора. Участвуя в избирательном процессе, граждане вынуждены голосовать, а не выбирать. «Слепое» голосование за списки кандидатов, незнание кандидатов избирателями открывает широкое поле пиар компании, подкупу. Поэтому, при применении пропорциональной системы по единому округу часто побеждает не «лучшая» партия, а более финансово обеспеченная, более агрессивная, использующая «политические технологии» с целью убедить или ввести в заблуждение избирателей. Несовпадение заслуг и «общественной ценности» победителя на выборах и делегированной ему власти становится источником противоречий и конфликтов, нестабильности в обществе.

Таким образом, принципиальным недостатком действующей избирательной модификации пропорциональной системы по единому округу, которую некоторые политики пытаются сохранить, является формирование властных органов посредством голосования, а не выборов, во время которых избиратели вынуждены отдавать свои голоса за неизвестных, малознакомых им кандидатов, не представляющих интересы всех слоёв населения конкретной территории.

Как показывает практика, избиратели отдают предпочтение местным кандидатам от партий, а не программам партий. Относительная малочисленность количества кандидатов в списке от партий (от 4 до 24, в зависимости от численности избирателей в региональном округе) позволяет избирателям конкретнее ознакомиться с анкетными данными кандидатов, дать оценку их деятельности и возможности, обеспечить региональный округ стабильным представительством всех политических партий, получивших мандаты, обеспечить подотчетность на индивидуальном уровне.

Политические партии, получившие право на участие в распределении мандатов по округам, будут представлять все регионы страны, (в составе каждой политической партии депутаты от восьми регионов КР). Причем стабильно, в течение пяти лет, независимо от выбытия депутата. В свою очередь, каждый регион будут представлять все политические партии, получившие право на распределение мандатов.

Таким образом, в целях расширения сферы волеизъявления самих избирателей предлагаемая система преференций, то есть голосование и за списки и за персоналии является

наиболее эффективной и демократичной.

При системе «жестких» списков кандидаты располагаются в них не произвольно, а в зависимости от своего положения в партии. Кроме того, выборы по общепартийным спискам дают большую власть партийным лидерам, которые определяют очередность кандидатов в списке партии, что приводит к диктатуре внутри партии. При системе преференцированного голосования, избиратель, голосуя, может сделать выбор желательного для него кандидата, проставляя в специально отведенном в бюллетене месте соответствующий знак или вычеркнуть фамилию кандидата, которому он не доверяет. Такая система в разной модификации давно и успешно применяется, например, в Швейцарии, Австрии, Италии, Литве, Латвии [3].

Обременительным обстоятельством в данном случае может стать процедура подсчета голосов избирателей, которая проходит в два этапа. На первом этапе определяется количество мандатов, распределяемых между выигравшими политическими партиями. На втором этапе определяется рейтинг кандидатов в списке. Принимая во внимание данное обстоятельство, а также увеличение количества реальных избирателей в списке после совершенствования системы формирования списка избирателей, предлагается внедрить систему автоматизированного подсчета голосов, а также снизить количество избирателей на избирательных участковых комиссиях с 2500 до 1000 избирателей. Автоматизированный подсчет голосов не есть электронные выборы (автоматизированный подсчет голосов аналогичен подсчету на считывающем устройстве, а выборы на основе использования компьютеров, не исключает воздействия на результаты со стороны). Преимущества использования компьютеров при голосовании являются спорными. Электронные выборы противоречат принципу гласности и открытости выборов, так как не позволяют проследить ход голосования и могут быть сфальсифицированы.

Выборы депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики VI созыва, Президента страны, депутатов местных кенешей выявили значительные недостатки в избирательном законодательстве Кыргызской Республики. Вследствие чего, выборы прошли с повсеместными нарушениями, что было отмечено как отечественными субъектами избирательного процесса, так и миссией международных наблюдателей. Тревожным сигналом стали выборы в депутаты местных кенешей, где явка избирателей на избирательные участки была рекордно низкой, что свидетельствует о снижении уровня доверия электората к выборному процессу. Необходимость приведения избирательного законодательства в соответствие требованиям времени очевидна.

В свете предстоящих в 2020 г. выборов депутатов Жогорку Кенеша актуальность данной проблемы приобретает особый характер. За совершенствование закона о выборах сегодня выступают не только избиратели, политики, депутаты, политологи, но также и Президент Кыргызской Республики.

Выбор определенной избирательной системы относится к категории вопросов, по которым неизменно ведется серьезная полемика, ибо речь идет о выборе органов власти, опирающейся на базовые ценности двадцатилетней практики формирования демократического общества в Кыргызстане с учетом его особенностей, ошибок, достижений и приоритетов. Необходимо обобщить лучшие стороны действующего законодательства отечественной и мировой практики, и исправить недостатки в действующем конституционном Законе Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» [4], выявленные в ходе последних выборов.

Формирование списка избирателей является одним из ключевых вопросов и пробелов выборной системы и его несовершенство - главная основа возможных фальсификаций итогов голосования, как следствие - подведения результатов выборов.

Наличие более миллиона бюллетеней, изготовленных для неизвестных избирателей, которых, возможно, уже нет в живых, или они получили гражданство другой страны, или мигрировали за рубеж, и находящихся в руках участковых избирательных комиссий, становятся инструментом для фальсификации результатов выборов.

На выборах депутатов Жогорку Кенеша КР 04.10.2015 г. число избирателей, внесенных в список, было равно 2 761 297. Проголосовали 1 630 125 избирателей. Не приняли участие в выборах 1 131 172 избирателей. [5]

На выборах Президента Кыргызской Республики 15.10.2017 г. число избирателей, внесенных в список, было равно 3 025 770. Проголосовали: 1 млн. 692 тыс. 423 избирателей. Не приняли участие в выборах: 1 333 347 избирателей. [6].

Таким образом, более 1,2 млн. избирателей постоянно не участвуют в выборах. Из них более 800 тыс. избирателей находятся за пределами страны. По неутонченным данным около 300 тыс. чел. приняли гражданство другой страны, но при этом, они сохранили паспорт Кыргызстана. Оставшаяся часть: лица, зарегистрированные в двух или нескольких участках (последствия внутренней миграции); умершие, но не исключенные из списка; нежелающие участвовать в выборах.

Наличие в Участковой избирательной комиссии 1,2 млн. лишних (неиспользованных) бюллетеней, порождающее желание их вброса, не только наносит серьезный ущерб для бюджета страны, но и является основой искажения волеизъявления избирателей. Для решения этого вопроса был введен государственный учет избирателей посредством осуществления Единой системы учета избирателей; введена особая процедура «Избирательный адрес», дающая возможность избирателю, при соблюдении установленных правил, голосовать по месту его фактического проживания, независимо от прописки; внедрена компьютерная программа на предмет включения в список избирателей лиц, на основе заявления избирателя.

а) о включении его (ее) в список;

б) о намерении голосовать по избирательному адресу;

в) о внесении поправок в данные; все действия по изменению и дополнению в действующий список избирателей системными администрациями регистрируются в сервере ЦИК с указанием времени сессии, логина пользователя и всего перечня изменений, произведенных данным пользователем; список избирателей публикуется на сайте ЦИК КР.

При сохранении действующего порядка формирования списка избирателей означает повтор одних и тех же ошибок или же внедрить общепризнанный в мире заявочный принцип формирования списков, что позволит во многом устранить почву для фальсификаций, коррупции, искажения волеизъявления избирателей. Может быть второй вариант, аналогичный с заявительным принципом формирования списка избирателей, широко практикуемый за рубежом. В данном случае избиратели, принявшие участие в последних выборах, будут считаться заявившими о намерении принимать участие в последующих выборах. Списки избирателей будут опубликованы на сайте ЦИК КР. Уточнение списков производится как в межвыборный период, так и в выборный период на основе заявлений избирателей.

На основании вышеизложенного, необходимо совершенствования законодательства о выборах в плане создания базы списка избирателей на основе лиц, принявших участие в последних выборах. В нашем случае, на основе данных об избирателях, принявших участие в выборах депутатов местных кенешей; опубликовать список избирателей на сайте ЦИК КР (около 1,7 млн. избирателей); в установленном порядке, в межвыборный период, известить избирателей, включенных в список избирателей, и начать процедуру внесения изменений и дополнений в список избирателей на основе заявлений избирателей.

Основополагающую роль в организации выборов, в определении итогов голосования играют участковые избирательные комиссии. Очень важно, чтобы были созданы одинаковые условия для политических групп, непосредственно принимающих участие в выборах. Это, в своем роде, лакмусовая бумага прозрачности выборов. Поэтому так же необходимо формировать весь состав членов участковых комиссий из представителей тех политических партий, принимающих участие в выборах.

Одним из нововведений является введение института приостановления полномочий депутата в случаях:

- 1) возбуждения уголовного дела против него (такое решение принимает фракция с согласия Жогорку Кенеша);
- 2) неоднократного нарушения (не менее двух раз) устава партии или утраты связи со своей политической партией или фракцией;
- 3) за совершение проступка, дискредитирующего звание депутата и члена партии;

- 4) по личному заявлению, а также в связи с не вхождением во фракцию или вхождением в иные депутатские формирования без согласия фракции.

При приостановлении депутатских полномочий, депутатский мандат не передается следующему по очереди кандидату по списку и не сохраняется материально-финансовое довольствие такого депутата.

Таким образом, принимая во внимание важность для общества вопросов связанных с обеспечением честных, прозрачных выборов в Кыргызской Республике, одной из приоритетных задач - это создание на базе действующих избирательных законов единой унифицированной правовой основы, с учетом выявленных недостатков, противоречий, разночтений в действующих законах и выбор приемлемой избирательной системы.

Список литературы:

1. Курманов З. К вопросу формирования будущих созывов Жогорку Кенеша. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.akipress.org/. /03/02/19/>.
2. Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всенарод. голосованием) 27 июня 2010 г. (в редакции закона Кырг. Респ. от 28 декабря 2016 года N 218) // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.
3. Конституции зарубежных государств /Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., Издательство НОРМА, 2001.
4. О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: конституц. Закон Кырг. Респ. от 5 июля 2011 г. (в ред. конституц. Законов КР от 25 ноября 2011 года № 221, 23 апреля 2015 года N 88, от 5 июня 2017 года № 96) // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.
5. О результатах выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 4 октября 2015 года. Центральная избирательная комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: - https://shailoo.gov.kg/ru/npacik/Postanovleniya_CIK_KR-BShKnyn_toktomdoru/_173_O_rezul-2239/. /20/03/19/. – Загл. с экрана.
6. Количество избирателей (на 4 октября 2017 года). Выборы Президента Кыргызской Республики. Центральная избирательная комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://shailoo.gov.kg/ru/izbirateli->

shailoochular/Spiski_izbirateleyShayloochulardyn_tizmeleri/kolichestvo-izbiratelej-
/kolichestvo-izbiratelej-na-4-oktyabrya-2017-goda. /20/03/19/. – Загл. с экрана.