

04.5.177  
**КЫРГЫЗСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ  
АКАДЕМИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**АКАДЕМИЯ МВД КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ  
ИМЕНИ ГЕНЕРАЛ-МАЙОРА МИЛИЦИИ Э.А. АЛИЕВА**

Диссертационный совет Д.12.14.490

*На правах рукописи*  
УДК: 342.827](575.2)(043.3)

**Куват Болот**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ  
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Бишкек-2014**

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики.

- Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Керезбеков Канат Керезбекович**
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, доцент  
**Кулдышева Гульсара Кенжеевна**
- кандидат юридических наук  
**Арабаев Руслан Автандилович**
- Ведущая организация:** кафедра международного права  
Казахского университета  
международных отношений и мировых  
языков имени Абылай хана, адрес:  
г. Алматы, ул. Муратбаева, 200.

Защита состоится «23» декабря 2014 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д.12.14.490 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики и Академии МВД Кыргызской Республики им. генерал-майора милиции Э.А. Алиева, по адресу: г. Бишкек, пр. Чуй, 180 а, конференц-зал (ауд. 412).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики по адресу: 720001, г. Бишкек, пр. Чуй, 180 а.

Автореферат разослан «22» ноября 2014 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
к.ю.н, доцент



Рысмендеев Б.Дж.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертации.** Во всех демократических странах участие населения, в управлении государством, регионом, муниципальным образованием предполагает наличие представительного органа, избранного таким путем, чтобы максимально, отразить интересы всех социальных групп общества и обеспечить в нем тем самым их представительность. В связи с этим важной и первостепенной является проблема выбора наиболее оптимальной во всех отношениях модели избирательной системы. Рассмотрение пропорциональной избирательной системы в Кыргызстане становится актуальным ввиду перехода к голосованию по пропорциональной избирательной системе на всех уровнях организации власти. Выборы депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 2010 года прошли по пропорциональной избирательной системе, что позволяет произвести анализ законодательства и практики его применения.

Введение пропорционального элемента на выборах депутатов всех уровней представительной власти в Кыргызстане повлекло за собой изменение целого ряда нормативных актов. В то же время, остаются неурегулированными вопросы определения понятия «избирательная система» в законодательстве Кыргызской Республики.

Требуют исследования и разрешения проблемы, возникшие при применении пропорциональной избирательной системы: использование системы «закрытых» партийных списков на выборах депутатов Жогорку Кенеша; установление запрета депутатам, избранным в Жогорку Кенеш выходить из состава фракции, в которой он состоит; применение высокого заградительного барьера, который необходимо преодолеть партиям, чтобы участвовать в распределении депутатских мандатов на разных уровнях выборов; закрепление пропорциональной избирательной системы на уровне муниципальных образований, имеющих небольшую численность избирателей и как следствие отсутствие предпосылок для партийного строительства и другие.

Указанные обстоятельства предопределили выбор темы исследования и обусловили ее актуальность.

Связь темы диссертации с крупными научными программами и основными научно-исследовательскими работами. Данное исследование является инициативным.

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертационного исследования состоит в развитии теоретических и практических положений, направленных на совершенствование действующего законодательства, регулирующего выборы депутатов представительных органов государственной власти и местного самоуправления по пропорциональной избирательной системе.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- проанализировать категорию «избирательная система» в доктринальных источниках и действующем избирательном законодательстве Кыргызской Республики, зарубежных государств, нормах международного права;

- определить сущность избирательной системы и выявить ее признаки для уточнения, существующего в науке понятия и исключения его неоднозначного понимания;

- рассмотреть различные модели голосования на разных уровнях выборов в зарубежных государствах, опыт применения тех или иных элементов пропорциональной избирательной системы в конкретных историко-временных рамках и предложить собственную классификацию избирательных систем;

- выявить исторические закономерности и объективные предпосылки реформирования законодательства в процессе установления пропорциональной избирательной системы в Кыргызской Республике;

- проанализировать законодательство Кыргызской Республики о выборах депутатов Жогорку Кенеша и представительных органов местного самоуправления;

- выработать предложения направленные на совершенствование законодательства в сфере применения пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов Жогорку Кенеша и представительных органов местного самоуправления

**Научная новизна работы** заключается в том, что впервые на монографическом уровне проведен комплексный анализ актуальных юридических проблем теории и практики правового регулирования

выборов депутатов Жогорку Кенеша и представительных органов местного самоуправления по пропорциональной избирательной системе как комплексного правового явления в Кыргызской Республике в условиях бурно развивающегося партийного строительства, в котором теснейшим образом переплетены интересы общества, государства, политических партий.

В ходе исследования проведен анализ современного состояния законодательства о выборах Кыргызской Республики в сопоставительном сравнении с законодательством о выборах ряда стран СНГ, Европы и США. Сделаны выводы о необходимости использования опыта этих стран для решения идентичных проблем в отечественной практике.

Разработаны параметры классификации избирательных систем, ранее в науке конституционного права не применяемые.

**Практическая значимость полученных результатов** состоит в том, что разработанные научно-практические положения могут быть использованы при внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты, регулирующие организацию и проведение выборов депутатов Жогорку Кенеша и представительных органов местного самоуправления по пропорциональной избирательной системе. Помимо этого, сформулированные автором выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности, в учебном процессе, а также при повышении квалификации практических работников, осуществляющих подготовку и проведение выборов.

**На защиту выносятся следующие основные положения:**

1. Автором формулируется авторское определение «избирательной системы» как совокупность правовых норм, определяющих порядок образования избирательных округов и их вид (одно- или многомандатные), способ оформления голосования, порядок трансформации итогов голосования избирателей в результаты выборов, правила составления списка (при голосовании за партийные списки), которое следует закрепить законодательно, что исключит практику двойного толкования данного термина правоприменителями.

2. Предлагается классификация избирательных систем, построенная на параметрах, ранее в науке конституционного права не выделявшихся: по степени влияния на состояние партийно-

политической системы страны; по времени возникновения; по степени наибольшей популярности (наиболее частой применимости или географической распространенности); в зависимости от вида избираемого органа; по степени сложности или относительной простоте выражения воли избирателя и подсчета голосов избирательными комиссиями; по характеру обеспечения избирательных прав граждан.

3. Научно обосновано предложение о введении пропорциональной избирательной системы с «открытыми» списками кандидатов и многомандатными избирательными округами на выборах депутатов Жогорку Кенеша КР.

Такая система позволит: исключить «обезличивание» кандидатов, которое происходит при указании в избирательном бюллетене только первых трех лиц из партийного списка, за которых и голосуют избиратели, не зная реальных кандидатов, которых партия впоследствии наделит мандатом; установить прямую реальную связь между избирателями и избранными депутатами.

4. Учитывая, что действующее избирательное законодательство не позволяет гражданам реализовать пассивное избирательное право и принуждает их для участия в выборах вступать в политическую партию, принуждает граждан сохранять свое членство в политических партиях, автором предлагается предусмотреть в ст. 8 «Устав политической партии» Закона «О политических партиях» требование о закреплении в уставе политической партии конкретных целей и направлений своей деятельности, а также приоритета той или иной сферы общественной жизни страны, которую партия намерена улучшать и развивать, пребывая в Жогорку Кенеше; законодательно закрепить положение, о том, что в случае отступления партией от заявленных в ее уставе целей и программных установок депутат, не согласный с деятельностью партии, имеет право выхода из состава фракции и перехода в другую (в Закон от 18 декабря 2008 года N 267 «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»).

5. Анализ отечественного и зарубежного опыта применения высоких заградительных барьеров показал, что при 7 %-ном заградительном барьере (предусмотренном Конституционным законом КР от 2 июля 2011 года N 68 «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»)

степень представительности избираемых органов оказывается невысокой: снижается диапазон политических партий, которые могут пройти в Жогорку Кенеш (даже при 5%-ном барьере на выборах в Жогорку Кенеш КР в 2010 году эта цифра составляла 63,35%) и оказываются непредставленными большие группы населения.

С учетом этого автором предлагается изменить избирательный барьер выборов депутатов Жогорку Кенеша КР с уровня 7 % на 5%; депутатов представительных органов муниципальных образований - с 7 % на 3 %.

6. Учитывая, что применение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах противоречит основным принципам местного самоуправления, закрепленным в Закон «О местном самоуправлении» научно обосновывается необходимость законодательного закрепления возможности применения пропорциональной избирательной системы (пропорционального элемента смешанной системы) в Кыргызстане на муниципальных выборах только в муниципалитетах с численностью избирателей свыше установленного минимума, т.е. в тех муниципальных образованиях, где существуют предпосылки для партийного строительства.

**Личный вклад соискателя состоит в том, что** проведено комплексное научное исследование теории и нормативной практики регулирования избирательных правоотношений, что дало возможность дать оценку современного состояния законодательства о выборах, а также обосновать выводы о перспективах его развития.

**Апробация результатов исследования.** Результаты проведенного исследования и основанные на них выводы и рекомендации прошли апробацию в процессе обсуждения на кафедре Конституционного и муниципального права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики. Основные положения диссертации докладывались на научно-практических конференциях и семинарах.

**Полнота отражения результатов диссертации в публикациях.** Научные результаты, полученные в процессе диссертационного исследования, полностью отражены в одиннадцати научных публикациях автора.

**Структура и объем диссертационной работы.** Диссертация выполнена согласно требованиям, предъявляемым ВАК Кыргызской Республики и состоит из введения, основной части, объединяющей 3 главы и 7 разделов, выводов и списка использованной литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обоснована актуальность темы исследования, определены его цель и задачи, указаны степень научной новизны и практической значимости, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, приведены данные по апробации результатов исследования.

**Первая глава «Теоретико правовые основы пропорциональной избирательной системы»** включает в себя три раздела.

*В первом разделе первой главы «Конституционно-правовое значение видов и классификаций избирательных систем»* приведен развернутый обзор классификации и видов избирательных систем по тем или иным основаниям, а также выделяются и другие основания классификации избирательных систем.

Ряд исследователей отмечают, что в доктрине отечественного и зарубежного конституционного (государственного) права наиболее часто при описании избирательных систем авторы ограничиваются лишь тремя видами, перечисляя: мажоритарную, пропорциональную и смешанную. Нередко ученые выделяют более мелкие подвиды - мажоритарную абсолютного, относительного и квалифицированного большинства, добавляется полу пропорциональную и разновидности смешанной системы.

Проблемы правового регулирования той или иной избирательной системы на разных уровнях формирования государственной власти и органов местного самоуправления в Кыргызстане не в полной мере изучены в отечественной науке. В юридической науке нашей республики отсутствуют научные работы, посвященные непосредственно правовому регулированию пропорциональной избирательной системы. Между тем, необходимо отметить, что в своих работах вопросы правового регулирования избирательной

системы затрагивали такие отечественные ученые-юристы, как Дуйсенов Э.Э., Джумабаев М.Д., Керезбеков К.К., Шерипов Н.Т. и др.

Что касается казахстанских ученых, занимающихся исследованием вопросов, касающихся проблем правового регулирования избирательной системы, то можно выделить труды Айтхожина К.К., Баймаханова М.Т., Копабаяева О.К., Кубеева Е.К., Сартаева С.С., Сапаргалиева Г.С. и др.

Весомый вклад в проблему классификации избирательных систем внесли такие российские ученые как, В.Н. Белоновский, Э. Лейкман, Д.Д. Ламберт, А.Е. Любарев., а среди авторов дальнего зарубежья Р. Таагепера и М.С. Шугарт, предложив классификации, наиболее полные и содержательные по своему характеру.

Несмотря на колоссальный объем исследований в области избирательных систем, до сих пор многие принципиальные вопросы в их классификации в науке, как мы видим, не решены: ученые конституционалисты при описании избирательных систем, четко не очерчивая границы классификации, тем не менее, более детально их дифференцируют, либо включают одни избирательные системы в подвиды других. Отсутствие единой унифицированной классификации избирательных систем в итоге порождает разногласия между учеными при причислении той или иной специфической (а порой и типичной) избирательной системы к какому-либо общему виду, а также неоднозначность, и двусмысленность восприятия теоретических основ, избирательного права, что не идет на пользу ни организаторам выборов, ни участникам избирательного процесса.

Анализ этих классификаций позволяет отметить, что в среде ученых не достигнуто единство, поскольку в основу классификаций положены разные параметры. Мы предлагаем выделить иные параметры, не менее важные, по которым классификация избирательных систем в науке избирательного права не производится: степень влияния на состояние партийно-политической системы страны; время возникновения избирательной системы; степень наибольшей популярности (наиболее частой применимости или географической распространенности); вид избираемого органа; наибольшая сложность или относительная простота выражения воли избирателя и подсчета голосов избирательными комиссиями; характер обеспечения избирательных прав граждан.

Классификация избирательных систем, предложенная нами, не содержит в своей основе характеристик отдельных элементов той или иной избирательной системы, а строится на основе анализа с точки зрения существования их в пространственно-временных границах, исторических рамках, технико-организационных параметров, а также сквозь призму демократических избирательных стандартов.

*Второй раздел первой главы «Опыт реформирования избирательного законодательства Кыргызской Республики в процессе установления пропорциональной избирательной системы»* посвящен развитию избирательного законодательства Кыргызской Республики, начиная с 1989 года по настоящее время, где условно можно выделить три этапа: период советского законодательства (1989г.- 1991 г.); период переходного постсоветского законодательства (1992г.-1996 г.); период регулярного парламентского законодательства (1997 г. по настоящее время).

Среди политических преобразований, осуществленных в Кыргызской Республике в период с 1992 года по 1996 года, значительное место занимает реформа избирательной системы. В начале 90-х годов с ликвидацией монополии на власть коммунистической партии, советская избирательная система претерпела коренную реорганизацию. Усилиями государственной власти, политической и правовой науки за сравнительно короткий срок была создана принципиально новая законодательная база и организационная основа выборов. Именно в этот период на конституционном уровне был заложен ряд основ и принципов, которые в будущем были востребованы и закреплены в отечественной избирательной системе постсоветского периода: свободное выдвижение и обсуждение кандидатур, включение в избирательный бюллетень неограниченного количества кандидатов, проведение выборов по одномандатным и многомандатным избирательным округам, гласность и открытость подведения итогов голосования и другие.

Период переходного постсоветского законодательства был связан с активной законотворческой работой Верховного Совета Республики Кыргызстан, а в последующем и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 31 августа 1991 года постановлением Верховного Совета Республики Кыргызстан был принят Закон Республики Кыргызстан «О

выборах Президента Республики Кыргызстан». А 12 января 1994 года уже постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в действие вводится закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Современный период развития национального избирательного законодательства, начиная с 1997 года, длится до сих пор. Этот этап реформирования избирательной системы Кыргызской Республики можно условно поделить на несколько частей, в связи с принятием и разработкой двух Государственных программ совершенствования избирательной системы Кыргызской Республики на 1997–2000 и 2001–2005 гг. Правовой основой создания Государственной программы 1997–2000 гг. послужил Указ Президента Кыргызской Республики от 8 июля 1997 г. «О государственной программе совершенствования избирательной системы Кыргызской Республики».

Определенные резервы для укрепления кыргызской государственности, проведения демократической избирательной политики и реформы связаны с разработкой избирательного законодательства, нацеленной на улучшение функционирования действующего избирательного механизма, существенное улучшение прежних избирательных моделей (систем организации выборов) без разрушения при этом их демократических основ. Так, 22 мая 2013 года, Президент Кыргызской Республики подписал Указ «О мерах по совершенствованию избирательной системы Кыргызской Республики». Указ президента был принят, во исполнение решения Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики от 14 мая 2013 года по реализации пункта 2.4 главы 2 Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 годы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики «О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы» от 21 января 2013 года. В нем были предусмотрены несколько направлений деятельности: совершенствование законодательства Кыргызской Республики о выборах с упором на первоочередную оптимизацию нормативной правовой базы проведения выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в 2015 году; совершенствование законодательства Кыргызской Республики о политических партиях с акцентом на выработку норм,

стимулирующих становление крупных политических объединений; внедрение в избирательный процесс современных технических достижений в целях создания системы регистрации избирателей, оптимизации процесса голосования и подсчета голосов.

*В третьем разделе первой главы «Международные стандарты и зарубежный опыт применения пропорциональной избирательной системы»* проведен анализ существующих международных стандартах проведения выборов и зарубежного опыта применения пропорциональной избирательной системы.

Важную роль в формировании демократического поля политической борьбы за участие во власти призваны играть международные избирательные стандарты; усилия международных организаций и международных органов по их дальнейшему обогащению и правовому развитию; координация и кооперация совместных действий в этом важном направлении обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина.

Впервые международные избирательные стандарты были выработаны и закреплены в виде принципов в нормативных документах после второй мировой войны. К основным из них относятся всеобщность, равное избирательное право, принцип прямых и непрямых выборов, тайность голосования, принцип периодичности проведения выборов.

В соответствии с поручением Постоянной комиссии ПАСЕ от 8 ноября 2001 года, Венецианская комиссия в 2002 году подготовила «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад». В этом документе отмечено два аспекта демократической сущности выборов проводимых в современных государствах. Первый из них включает «базовые положения, каковыми являются конституционные принципы избирательного права...», второй аспект предполагает то, что «подлинно демократические выборы могут проводиться лишь в случае соблюдения демократическим государством определенных базовых условий, основанных на верховенстве права, уважении основных прав и свобод человека и гражданина, стабильности избирательного законодательства и соблюдении эффективных процессуальных гарантий».

Конечный показатель соответствия выборов международным избирательным стандартам - это то, насколько они способствуют полному выражению политической воли народа. Последняя же производна от политических прав и свобод граждан, закрепленных в национальном законодательстве. Законодательное закрепление прав личности и гарантий их осуществления в конечном счете предопределяет характер реализации политической воли граждан, создает правовые основы для осуществления народного представительства во всех органах государственной власти.

Значение имплементации международных избирательных стандартов (принципов) в национальное, законодательство состоит в создании необходимых правовых условий для деятельности иностранных наблюдателей в период выборов. Так, на последних парламентских выборах 2010 года количество международных наблюдателей составило 850 наблюдателей от 32 международных организаций. БДИПЧ/ОБСЕ были направлены приглашения для 257 наблюдателей. Кроме того на выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики были аккредитованы представители 52 стран мира, осуществлявшие наблюдение за выборами.

**Вторая глава «Применение пропорциональной избирательной системы в Кыргызской Республике: особенности конституционно-правового регулирования»** состоит из двух разделов.

*Первый раздел второй главы «Применение пропорциональной избирательной системы на выборах в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики: анализ правоприменительной практики»* рассматривает проблемы правоприменительной практики пропорциональной избирательной системы на парламентских выборах.

Рассматривая результаты выборов в Жогорку Кенеш в 2010г., видим, что в парламент прошли пять политических партий, набравшие в общем 36,29% голосов избирателей, если «против всех» было подано 0,36%, то получается, что 63,35% голосов избирателей оказались рассеянными среди партий не преодолевших применяемый тогда 5% заградительный барьер [Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики. Выборы депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 2010. Цифры и факты. – Бишкек, 2013]. Таким образом, 7%-ный избирательный барьер, установленный от 2 июля 2011 года N 68 «О выборах Президента Кыргызской Республики и

депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» считаем чрезмерно завышенным. Оптимальной величиной избирательного барьера на данных выборах является 5%.

Итак, в целом мы положительно относимся к введению на выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики пропорциональной избирательной системы и повышению роли политических партий в избирательном процессе в Кыргызстане. Но избирательное законодательство требует серьезного анализа, после которого необходимо будет внести целый ряд изменений и дополнений.

Система «закрытых» списков, является недемократичной, поскольку «обезличивает» кандидатов и в дальнейшем разрывает связь депутатов с избирателями. Мы предлагаем введение системы «открытых» списков с предпочтительным вотумом избирателя (с правом одной преференции).

Необходимо так же предусмотреть в ст. 8 «Устав политической партии» Законе «О политических партиях» требование о закреплении в уставе политической партии более конкретных целей и направлений своей деятельности, а также приоритета той или иной сферы общественной жизни страны, которую партия намерена улучшать и развивать, пребывая в Жогорку Кенеше; в Законе КР от 18 декабря 2008 года № 267 «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» установить, что в случае отступления партией от заявленных в ее уставе целей и программных, установок, депутат, не согласный с деятельностью партии, имеет право выхода из состава фракции и перехода в другую. Так же недемократичной представляется отмена нижнего порога явки, поскольку она допускает формирование Жогорку Кенеша ничтожно малым количеством голосов избирателей, в результате чего под сомнение ставится легитимность данного органа.

*Второй раздел второй главы «Специфика применения пропорциональной избирательной системы в Кыргызской Республике на выборах депутатов местных кенешей»* рассматривает особенности применения пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов местных кенешей.

Для преодоления проблем выявленных в результате исследования практики применения пропорциональной избирательной системы на выборах в местные кенешы считаем

необходимым внести ряд изменений в законодательство Кыргызской Республики о муниципальных выборах которые будут способствовать формированию представительных органов муниципалитетов на наиболее демократических началах с учетом специфики местного самоуправления.

Законодательно закрепить возможность применения пропорциональной избирательной системы (пропорционального элемента смешанной избирательной системы) в Кыргызстане на муниципальных выборах отталкиваясь от численности населения муниципалитета, установив минимально возможное количество избирателей.

На выборах же в кенешы айылных аймаков требование о применении технически не сложной мажоритарной избирательной системы относительного большинства с единым многомандатным округом при наделении избирателя одним голосом считаем справедливым. Поскольку признавая в общем пропорциональную систему более демократичной и наиболее точно отражающей предпочтения избирателей, в условиях муниципалитета с небольшой численностью населения и учитывая природу местного самоуправления, следует отметить достоинства мажоритарной избирательной системы относительного большинства: 1) при образовании единого многомандатного округа, как правило, сохраняется имеющаяся «нарезка» избирательных участков; 2) требуется меньшее количество «запасных» кандидатов в том случае, если какой-либо из них снимет свою кандидатуру в период избирательной кампании; 3) исключается необходимость дополнительных выборов при досрочном прекращении полномочий какого-либо кандидата и при замещении 2/3 мандатов, поскольку избиратели этого округа в подобной ситуации имеют в законодательном органе своих представителей, чего нельзя сказать об одномандатных округах; 4) упрощается процедура выдвижения кандидатов и решается вопрос их низкой конкуренции, так как отпадает необходимость в «подстраховке» кандидатов путем выдвижения формальных альтернативных кандидатов; 5) значительно сокращается время на подведение итогов голосования членами избирательных комиссий, в том числе и потому, что уменьшается число протоколов, подлежащих заполнению.



Законодательно закрепить заградительный барьер выше 3% голосов избирателей для выборов в местные кенешы.

Закрепить в Законе Кыргызской Республики от 14 июля 2011 года №98 «О выборах депутатов местных кенешей» право общественных объединений участвовать на выборах депутатов городских кенешей, как субъектов обладающих правом выдвижения списков кандидатов.

**Глава третья «Концептуальные направления оптимизации современной пропорциональной избирательной системы в Кыргызской Республике»** состоит из двух разделов.

*Первый раздел третьей главы «Государственно-правовое регулирование и политические основы современной избирательной системы в Кыргызской Республике»* посвящен анализу государственно-правового регулирования избирательной системы Кыргызской Республики и ее политическим основам.

Исследование государственно-правового регулирования и политических основ избирательной системы в Кыргызской Республике позволили сформулировать ряд выводов: во-первых, политические основы избирательной системы Кыргызстана характеризуются особенностями исторического развития общества, имеют закрепление прежде всего в Конституции Кыргызской Республики и Законе «О политических партиях», принятие которого способствовало отстранению от выборов тех кандидатов и партий, которые никого не представляли, кроме самих себя, сделало выборы менее запутанными, более «поляризованными» - с одной стороны и привело к острейшей фактической дискриминации политических объединений - с другой; во-вторых, партийная система, находясь во главе политической пирамиды наряду с государством, через входящие в нее институты, характер выполняемых функций обнаруживает социально-правовую сущность избирательной системы; в- третьих, в виду отсутствия в Кыргызстане подлинной демократической партийной системы, признания основными участниками избирательного процесса политических партий и их региональных отделений, влияние избирательной системы на политическую практику минимально; в- четвертых, стремление законодателей сохранить сложившуюся в государстве структуру властных отношений делает дальнейшее развитие партийной системы маловероятным.

Тенденции влияния политической практики на избирательную систему Кыргызской Республики выглядят следующим образом: совершенствование избирательной формулы, применяемой на выборах в органы государственной власти, в сторону создания благоприятной среды для развития политической системы Кыргызской Республики, характеризующейся наличием нескольких крупных партий парламентского типа наряду с доминирующей партией; возрастание роли и активности крупных политических партий Кыргызстана в нормативно-правовом закреплении более отвечающих их политическим амбициям институтам избирательной системы, обеспечивающих сохранение их социально-политического статуса на следующих выборах в органы государственной власти.

*Второй раздел третьей главы «Совершенствование избирательного законодательства Кыргызской Республики на современном этапе»* посвящен анализу основных направлений, в которых должно развиваться отечественное законодательство в развитии правового регулирования избирательной системы Кыргызской Республики.

Во всей правовой системе Кыргызской Республики избирательное законодательство является одним из самых динамичных, поскольку отечественная политическая практика характеризуется обязательным его обновлением незадолго до проведения очередных выборов.

Конституционный закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» представил собой реформу избирательного законодательства. В правоприменительную практику им было введено множество позитивных норм, направленных на решение ряда задач, стоящих перед избирательной системой. Законом установлен механизм, гарантирующий независимость избирательных комиссий от местных властей; ужесточен механизм ответственности членов комиссий при организации выборов; уменьшено число случаев необоснованного удаления кандидатов из предвыборной кампании, регистрация кандидата может быть отменена не позднее, чем за пять дней до дня голосования.

Об установлении законодателем для кандидатов, политических партий режима наибольшего благоприятствования в период избирательной кампании свидетельствует: упрощение порядка

уведомления избирательной комиссии; предоставление возможности не позднее чем за один день до решения вопроса о регистрации кандидатов (списков кандидатов) привести документы в соответствие с законом в случае выявления неполноты сведений о кандидатах или несоблюдения требований закона к оформлению документов.

На недопущение использования грязных избирательных технологий направлен п. 5 ст. 28 Конституционного закон КР от 2 июля 2011 года N 68 «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», где говорится, что кандидат не вправе допускать публикации, основанные на заведомо ложных сведениях и наносящие ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидатов, распространять негативные комментарии относительно соперников.

Об ужесточении избирательного законодательства говорит расширение оснований отказа в регистрации кандидатов (списков кандидатов). Нарушение закона при оформлении документов для регистрации кандидатом или отсутствие необходимых документов, а также установленный решением суда факт подкупа избирателей являются самостоятельными основаниями отказа в регистрации.

Изложенное позволяет утверждать, что: между избирательной и политической системами имеет место конституционно - правовая связь, основанная на нормах Конституции КР и законах, имеющих различный юридический статус; решение вопросов законодательного закрепления типа избирательной системы и, создания благоприятных нормативно-правовых основ для развития партийной системы Кыргызстана, должно носить поступательный характер и учитывать социально-экономические, политические процессы, происходящие в обществе; избирательное законодательство выступает активным инструментом социально-политических и социально-экономических перемен, а борьба за определение его содержания, ту или иную избирательную систему государства — ведущим мотивом политической и государственной деятельности. В связи с этим, для придания стабильности реализации избирательных прав граждан и права на референдум необходимо, прежде всего, создать стабильную нормативно-правовую основу, посредством ограничения воздействия корпоративных элементов политической системы на определение гарантий избирательных прав граждан, порядок их реализации и др.; в

целях обеспечения легитимности государственной власти и большего вовлечения граждан в электоральные и политические процессы государства возродить норму о признании выборов состоявшимися при определенной явке избирателей; порог явки установить не менее 50 %.

## ВЫВОДЫ

1. Сформулированы три критерия классификации функций избирательной системы: содержание (политические, социальные и правовые функции), способ нормативного закрепления (функции установления, обеспечения и реализации), степень отражения демократического предназначения института выборов (основные и факультативные функции).

Таким образом, избирательную систему в целях наиболее полного раскрытия ее содержания необходимо рассматривать в системных свойствах, а именно, как объективное объединение множества связанных между собой компонентов, наделенных в силу закона определенными функциональными свойствами. Приоритетом в создании благоприятной среды для развития избирательной системы и ее влияния на политическую сферу государства является решение проблем формирования современного гражданского общества.

2. Предлагается выделить параметры, не менее важные, по которым классификация избирательных систем в науке конституционного права не производится: степень влияния на состояние партийно-политической системы страны; время возникновения избирательной системы; степень наибольшей популярности (наиболее частой применимости или географической распространенности); вид избираемого органа; наибольшая сложность или относительная простота выражения воли избирателя и подсчета голосов избирательными комиссиями; характер обеспечения избирательных прав граждан.

3. Анализ становления отечественного избирательного законодательства подтверждает, что: постсоветское избирательное законодательство обеспечило становление и развитие парламентаризма в Кыргызстане, состязательность кандидатов в депутаты, создало условия для реального выбора избирателями депутата из нескольких претендентов.

В то же время введение пропорциональной избирательной системы в «чистом» виде сопровождается рядом существенных недостатков, что обуславливает дальнейшую работу по оптимизации действующего избирательного законодательства.

4. Для преодоления ряда проблем применяемой избирательной системы необходимо:

Законодательно закрепить возможность применения пропорциональной избирательной системы (пропорционального элемента смешанной избирательной системы) в Кыргызстане на муниципальных выборах отталкиваясь от численности населения муниципалитета, установив минимально возможное количество избирателей.

На выборах в кенеш айылных аймаков требование о применении технически не сложной мажоритарной избирательной системы относительного большинства с единым многомандатным округом при наделении избирателя одним голосом считаем справедливым.

Законодательно закрепить заградительный барьер выше 3% голосов избирателей для выборов в местные кенешы.

Закрепить в Законе Кыргызской Республики от 14 июля 2011 года №98 «О выборах депутатов местных кенешей» право общественных объединений участвовать на выборах депутатов городских кенешей, как субъектов обладающих правом выдвижения списков кандидатов.

Внесение предложенных изменений в законодательство Кыргызской Республики о муниципальных выборах будет способствовать формированию представительных органов муниципалитетов на наиболее демократических началах с учетом специфики местного самоуправления.

5. Система «закрытых» списков выглядит недемократичной, поскольку «обезличивает» кандидатов и в дальнейшем разрывает связь депутатов с избирателями. Предлагается введение системы «открытых» списков с предпочтительным вотумом избирателя (с правом одной преференции).

Норма Закона от 18 декабря 2008 года N 267 «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», в соответствии с которой депутаты, избранные по партийным спискам, обязательно должны войти в состав соответствующего депутатского объединения

(фракции) в законодательном (представительном) органе, а в случае выхода из депутатского объединения (фракции) по личному заявлению - сложить с себя депутатские полномочия, фактически заставляет депутатов, прошедших в представительный орган власти, придерживаться определенной партийной программы того политического объединения, с которым он вынужден позиционировать себя, устанавливает своего рода императивный мандат от партии, выражающийся в ограничении свободы деятельности депутата. Для преодоления этой ситуации мы предлагаем следующее: предусмотреть в ст. 8 «Устав политической партии» Законе «О политических партиях» требование о закреплении в уставе политической партии более конкретных целей и направлений своей деятельности, а также приоритета той или иной сферы общественной жизни страны, которую партия намерена улучшать и развивать, пребывая в Жогорку Кенеше; в Законе КР от 18 декабря 2008 года N 267 «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» установить, что в случае отступления партией от заявленных в ее уставе целей и программных, установок, депутат, не согласный с деятельностью партии, имеет право выхода из состава фракции и перехода в другую.

Считаем недемократичной отмену нижнего порога явки, поскольку она допускает формирование Жогорку Кенеша ничтожно малым количеством голосов избирателей, в результате чего под сомнение ставится легитимность данного органа.

7%-ный избирательный барьер, установленный от 2 июля 2011 года N 68 «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» считаем чрезмерно завышенным. Оптимальной величиной избирательного барьера на данных выборах является 5%.

Таким образом, мы считаем, что в целях демократизации избирательного законодательства о порядке формирования Жогорку Кенеша Кыргызской Республики следует внести в нормативные акты о выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики вышеуказанные изменения.

6. Тенденции влияния политической практики на избирательную систему Кыргызской Республики выглядят следующим образом: совершенствование избирательной формулы, применяемой на выборах в органы государственной власти, в сторону создания благоприятной

среды для развития политической системы Кыргызской Республики, характеризующейся наличием нескольких крупных партий парламентского типа наряду с доминирующей партией; возрастание роли и активности крупных политических партий Кыргызстана в нормативно-правовом закреплении более отвечающих их политическим амбициям институтам избирательной системы, обеспечивающих сохранение их социально-политического статуса на следующих выборах в органы государственной власти.

7. Анализ международных документов и нормативных правовых актов Кыргызской Республики на предмет определения и закрепления избирательных принципов выявил, что: проявляющиеся в ходе выборов недостатки объясняются отсутствием демократических традиций в политической сфере и должной политической культуры в обществе; практика реализации международных избирательных стандартов в период избирательных кампаний свидетельствует о том, что демократия в Кыргызстане имеет управляемый характер; в виду политической нестабильности, характерной для современного общества, преобладающего влияния политической элиты на содержание отечественного избирательного законодательства и как следствие его чрезмерной динамики, безусловное положительное влияние оказал перевод правовых ориентиров, принципов избирательной системы в ранг конституционных норм.

8. Для придания стабильности реализации избирательных прав граждан, прежде всего, необходимо создать стабильную нормативно-правовую основу, посредством ограничения воздействия корпоративных элементов политической системы на определение гарантий избирательных прав граждан, порядок их реализации и др.; в целях обеспечения легитимности государственной власти и большего вовлечения граждан в электоральные и политические процессы государства возродить норму о признании выборов состоявшимися при определенной явке избирателей. Порог явки установить не менее 50 %.

#### СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ:

1. *Куват Болот* 1989-2004-жылдар мезгилинде Кыргыз Республикасынын шайлоо мыйзамдарын реформалоо жөнүндө [Текст] / К. Болот // Наука и новые технологии. – 2013. – № 6. – С.126-130.

2. *Куват Болот* Шайлоо системаларынын түрлөрүнүн жана классификацияларынын маанилери жөнүндө [Текст] / К. Болот // Наука и новые технологии. – 2013. – № 6. – С.130-134.

3. *Куват Болот* Современный подход к понятию пропорциональной избирательной системы [Текст] / К. Болот // Научно – методический журнал Вестник Академии МВД. – 2014. – № 1. – С.128-131.

4. *Куват Болот* К вопросу о политических основах современной избирательной системы в Кыргызской Республике [Текст] / К. Болот // Научно – методический журнал Вестник Академии МВД. – 2014. – № 4. – С.85-89.

5. *Куват Болот* К вопросу о развитии идеи пропорционального представительства [Текст] / К. Болот // Научно – методический журнал Вестник КГЮА. – 2014. – №2. – С. 79-82.

6. *Куват Болот* Некоторые особенности реализации прав граждан избирать и быть избранными в условиях пропорциональной избирательной системы [Текст] / К. Болот // Научно – методический журнал Вестник КГЮА. – 2014. – №2. – С. 83-87.

7. *Куват Болот* Некоторые особенности конституционно-правового регулирования пропорциональной избирательной системы в зарубежных странах [Текст] / К. Болот // Вестник Института философии и политико-правовых исследований. – 2014. – № 2. – С. 158-164.

8. *Куват Болот* Некоторые особенности современной пропорциональной избирательной системы в Кыргызской Республике [Текст] / К. Болот // Вестник Института философии и политико-правовых исследований. – 2014. – № 2. – С.164-169.

9. *Куват Болот* Некоторые особенности применения пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов местных кенешей [Текст] / К. Болот // Казахстанский журнал международного права. – Алматы, 2014. – №2. – С.22-26.

10. *Куват Болот* О гарантиях избирательных прав граждан в условиях пропорциональной избирательной системы [Текст] / К. Болот // Научно – методический журнал Вестник КГЮА. – 2014. – № 4. – С. 29-31.

11. *Куват Болот* Роль международных избирательных стандартов в защите политических прав граждан на примере пропорциональных избирательных систем [Текст] / К. Болот // Научно – методический журнал Вестник КГЮА. – 2014. – № 4. – С. 31-35.

Куват Болоттун “Кыргыз Республикасында пропорционалдуу шайлоо системасынын конституциялык-укуктук негиздери” деген темадагы юридика илимдеринин кандидаты окумуштуулук даражасын изденип алуу үчүн 12.00.02 - конституциялык укук; муниципалдык укук адистиги боюнча жазылган диссертациялык ишинин

#### РЕЗЮМЕСИ

**Негизги сөздөр:** шайлоолор, шайлоо тутуму, пропорционалдуу шайлоо тутуму, жарандардын шайлоо укугу, саясий партиялар, Жогорку Кеңешке депутаттарды шайлоо, жергиликтүү кеңешке депутаттарды шайлоо, шайлоо укугу.

**Изилдөөнүн объектиси** Кыргыз Республикасынын бийликтин өкүлчүлүктүү органдарында жана жергиликтүү өзүн-өзү башкарууда пропорционалдуу шайлоо системасы (аралаш шайлоо системасынын пропорционалдуу элементин колдонуу менен) тууралуу коомдун мамилесинин комплекси болуп саналат.

**Изилдөөнүн максаты** пропорционалдуу шайлоо тутуму боюнча мамлекеттик бийликке жана жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун өкүлчүлүктүү органдарына депутаттарды шайлоону жөнгө салууда иштеп жаткан мыйзамдарды ишке ашырууга багытталган теориялык жана практикалык жоболорун өнүктүрүү болуп саналат.

**Изилдөөнүн усулдарын** жалпы илимий таануучулук болгон усулдар: тарыхый, логикалык, анализ жана жалпылоо, салыштырма анализ, комплекстүү анализ, маалыматтарды статистикалык жактан иштеп чыгуу түзөт.

**Изилдөөнүн илимий жаңылыгы** биринчи жолу Кыргыз Республикасында пропорционалдуу шайлоо тутуму боюнча Жогорку Кеңешке депутаттарды жана жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун өкүлчүлүктүү органдарын шайлоону укуктук жөнгө салуунун теориялык жана практикалык маселелерине монографиялык деңгээлде комплекстүү илимий изилдөө жүргүзүлгөндүгүндө турат. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органдарын түзүү эрежесине тиешелүү талаш маселелерди чечүүнүн жаңы жолдору иштелип чыкты.

**Колдонуу боюнча сунуштар:** Чыгарылган жыйынтыктар Кыргыз Республикасында шайлоолорду өткөрүү жана уюштуруу боюнча иштеп жаткан мыйзамдарды ишке ашыруу үчүн колдонулушу мүмкүн.

#### РЕЗЮМЕ

на диссертационное исследование Куват Болота на тему: «Конституционно-правовые основы пропорциональной избирательной системы в Кыргызской Республике», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**Ключевые слова:** выборы, избирательная система, пропорциональная избирательная система, избирательные права граждан, политические партии, выборы депутатов в Жогорку Кеңеш, выборы депутатов местных кеңешей, избирательное право.

**Объектом исследования** является комплекс общественных отношений, складывающихся по поводу выборов по пропорциональной избирательной системе (с использованием пропорционального элемента смешанной избирательной системы) в представительные органы власти Кыргызской Республики и местного самоуправления.

**Целью** диссертации является – развитие теоретических и практических положений, направленных на совершенствование действующего законодательства, регулирующего выборы депутатов представительных органов государственной власти и местного самоуправления по пропорциональной избирательной системе.

**Методологическую основу диссертации** составляют общие научные познавательные методы, исторический, логический, анализ и обобщение, сравнительный анализ, комплексный анализ, статистическая обработка данных.

**Научная новизна настоящего исследования** состоит в том, что впервые на монографическом уровне проводится комплексный анализ проблем теории и практики правового регулирования выборов депутатов Жогорку Кеңеша и представительных органов местного самоуправления по пропорциональной избирательной системе в Кыргызской Республике. Разработаны новые пути решения дискуссионных вопросов, касающихся порядка формирования представительных органов государственной власти и местного самоуправления.

**Рекомендации по использованию.** Сделанные выводы могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства по организации и проведению выборов в Кыргызской Республике.

## SUMMARY

According to dissertation research of Kuwat Bolot on “Constitutional and legal basis of proportional representation in the Kyrgyz Republic”, presented for the degree of candidate of Legal science within specialty “Constitutional law; Municipal law”, 12.00.02

**Key words:** elections, electoral system, Proportional representation (fair voting), electoral rights of citizens, political parties, elections of deputies to Jogorku Kenesh, elections of deputies to local kenesh, Electoral law.

**The object of research is** the complex of public relations emerging in liaison with Proportional representation in electoral system (using the element of Proportional representation of mixed electoral system) in authority bodies representing the Government of the Kyrgyz Republic, as well as local authority bodies.

**The aim of research is** theoretical and practical provisions capacity building aimed at improvement of the existing legislation; the latter regulates a process of elections of deputies to Jogorku Kenesh/to local kenesh according to conception of Proportional representation (fair voting).

**The methodological basis of research consists of** general scientific cognitive methods, statistics and the following analysis/synthesis: historical, logical, complex and comparative.

**Scientific originality/novelty of the research** - the first precedent of conduct of a monographic complex analysis on theoretical and practical issues in legal regulation process of elections of deputies to Jogorku Kenesh/to local kenesh in terms of Proportional representation in the Kyrgyz Republic. There were developed up-to-date resolutions according to the order of formation of the authority bodies representing the Government of the Kyrgyz Republic, as well as local authority bodies.

**Recommendations on use** – the developed resolutions may be useful in strengthening of the existing legislation in organization and delivery of the electoral process in the Kyrgyz Republic.



Объем 1,75 уч.изд.л.  
Тираж 100 экз. Заказ № 282

Типография ОсОО «Алтын Тамга»  
720000, г. Бишкек, ул. Орозбекова, 44  
Тел.: (+996 312) 62-13-10  
e-mail: altyntamga@mail.ru