

УДК 321.02:328.1 (575.2)

## ВЛИЯНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НА ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПРЕЗИДЕНТОМ И ПАРЛАМЕНТОМ КЫРГЫЗСТАНА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

*З.К. Курманов, Г.Т. Искакова*

Рассматриваются параметры избирательных систем по выборам президента и парламента, которые должны способствовать обеспечению сотрудничества между ними посредством формирования в парламенте партийного большинства, институционально поддерживающего президента, по результатам демократических выборов.

*Ключевые слова:* взаимоотношения между президентом и парламентом; избирательная система; выборы; партийное большинство.

---

## INFLUENCE OF THE ELECTORAL SYSTEM ON RELATIONSHIPS BETWEEN PRESIDENT AND PARLIAMENT IN KYRGYZSTAN IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION

*Z.K. Kurmanov, G.T. Iskakova*

The article focuses on characteristics of electoral systems for election of president and parliament that should promote cooperation between them through formation of party majority in the parliament that will institutionally support president on the results of democratic elections.

*Key words:* relationships between president and parliament; electoral system; elections; party majority.

Для успешного управления президенту страны важно обладать поддержкой всенародно легитимизируемого парламента. Когда выборы являются демократическими, а избирательные правила не меняются часто, кого будет представлять президент, и какие политические силы приведут к власти депутатов парламента, определяется не только общественно-политическими и культурными факторами, но и особенностями избирательной системы.

Избирательные системы, влияя на количество партий в парламенте, на связь между президентскими и парламентскими выборами, могут создавать тенденции для обеспечения президента достаточной поддержкой в парламенте. А условия современной глобализации, открытости и доступности результатов научных исследований в разных областях позволяют использовать опыт проведения выборов и строительства политических институтов других стран для совершенствования избирательной системы Кыргызстана.

В широком смысле под избирательной системой понимают в целом систему общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти [1, с. 360; 2, с. 104; 3, с. 323].

В данной работе используется так называемое узкое определение избирательной системы, которое, на наш взгляд, детально отражает механизм действия избирательной системы, что должно помочь пониманию влияния разных параметров избирательной системы на получаемые результаты. Избирательная система – это правила определения воли большинства избирателей посредством установления способов: 1) выражения воли избирателей; 2) подсчета голосов избирателей; 3) определения победивших на выборах и 4) определения количества мандатов, достающихся победителям [4, с. 211].

В случае большого количества партий в парламенте при парламентарной форме правления можно создать коалиционное правительство. При такой же композиции парламента в системе с всенародно избираемым президентом, когда вопрос отставки правительства, в конечном счете, зависит от президента, возникают конфликты между парламентом и президентом [5, с. 157–179]. Поэтому считается, что сочетание всенародно избираемого президента и высокого уровня многопартийности противопоказано для стабильной демократии [5, с. 168; 6, с. 34, 176–177; 7, с. 22]. Для обеспече-

ния эффективного правления в такой системе желательнее меньше партий, а лучше двухпартийный формат, который делает более вероятным создание пропрезидентского большинства в парламенте, как это имеет место в Аргентине, Колумбии и Коста-Рике.

Пропрезидентское большинство в законодательном органе может быть образовано посредством использования определенных параметров избирательной системы, при которых выдвижение будет происходить только от политических партий. При этом следующие параметры избирательных систем имеют наибольшее значение: 1) избирательная формула, используемая для выборов президента; 2) время проведения президентских и парламентских выборов; 3) эффективная величина избирательного округа по выборам в парламент и 4) избирательная формула, используемая для распределения парламентских мандатов [8, с. 12–13; 9, с. 70–78].

Среди всего разнообразия избирательных систем [См. подробно: 2, с. 104–122; 3, с. 360–384; 10, с. 89–97; 11] для *всенародного избрания президента* в основном используются мажоритарные (МЖ) или плюральные (ПЛ) формулы.

Поскольку при ПЛ системе побеждает в одном туре только один кандидат, набравший наибольшее количество голосов, то и избиратель, и потенциальные кандидаты могут легко понять, что требования высоки – нужно набрать самое большое число голосов и пройдет только один кандидат. В этом случае лучшей стратегией для стремящегося в президенты кандидата, который не уверен, что соберет большее количество голосов по сравнению с главным соперником, является вхождение в коалицию с достойным кандидатом.

Мажоритарную систему абсолютного большинства также называют просто мажоритарной (МЖ) или двухтуровой (ДТ) системой. Для победы в первом туре одному из кандидатов требуется получить абсолютное большинство голосов (50 % + 1 голос). Если нет победителя в первом туре, во втором туре будут состязаться два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов (во Франции – 12,5 %). То есть при этой системе, чем больше кандидатов «оттягивает» на себя голоса, тем меньше шансов победить в первом туре даже у самого сильного кандидата. У многих кандидатов появляется надежда быть вторым в первом туре и попасть во второй тур; а во втором туре избиратели могут отдать голоса за второго в первом туре (по количеству голосов) кандидата. У многих может появиться желание рискнуть «попробовать свои силы». Так, хотя при МЖ системе в Кыргызстане президент всегда избирался в первом туре, но сис-

тема поощряла большое количество кандидатов к участию в первом туре.

Таким образом, поскольку МЖ система способствует выдвижению большего количества кандидатов, ее следствием является дробление политических сил в первом туре. При ПЛ системе, наоборот, меньше стимулов формировать альтернативные партии для кандидатов, которым «не светит» большинство. Такое предположение подтверждается данными 54 выборов по 13 странам, которые показывают, что эффективное количество президентских кандидатов при МЖ системе – 3.8 в противовес к 2.8 при ПЛ системе [9, с. 72].

Кроме того при ПЛ системах стратегический торг между партиями происходит до выборов, поскольку первый тур является последним туром. А при МЖ системах основные торги откладываются до получения результатов первого тура выборов, это приводит к увеличению количества кандидатов и партий. В дополнение к этому, вопреки принятому заблуждению, что МЖ система обеспечивает избрание президентов с сильным мандатом, оказалось, что средний процент голосов, полученный первыми кандидатами на 17 выборах по МЖ системе, составил 39,5 %, что на 10 % меньше количества голосов, полученных на 30 выборах по ПЛ системе [12, с. 210–211].

Таким образом, ПЛ система оказалась гораздо предпочтительней МЖ системы, поскольку она выставляет намного более высокое требование – победу самого сильного кандидата и сразу, настраивая всех участников на формирование коалиций и, соответственно, укрупнение партий.

**Время проведения президентских и парламентских выборов** может не совпадать – происходить в разное время, иметь случайные совпадения или совпадать – проводиться в один и тот же день. Связь между президентскими и парламентскими выборами сильнее, когда они проводятся в одно время. Так, например, в 15 латиноамериканских странах в 86 % случаев одновременных выборов партия, получившая большее число голосов на президентских выборах, также выиграла большинство мест в парламенте [8, с. 94–95].

Президентские выборы рассматриваются всеми как более значительные и важные, и поэтому при одновременных выборах обычно на парламентских выборах большинство избирателей отдают свои голоса за партии, связанные с их предпочитаемым президентским кандидатом, а лидеры партий используют те же коалиции, что и для президентских выборов. В результате влияние институциональных правил президентских выборов имеет тенденцию распространяться и на парламентскую партийную систему.

Как уже было установлено выше, количество кандидатов на президентских выборах значительно меньше при ПЛ системе, чем при МЖ системе, где увеличение количества партий в состязании за президентство приводит к такому же высокому уровню многопартийности в парламенте. При ПЛ системе широкие коалиции в поддержку президента трансформируются в меньшее число партий в парламенте [9, с. 76].

Кроме этого, количество сторонников президента в парламенте, а следовательно, и степень поддержки президента парламентом зависит напрямую от цикла популярности президента [9, с. 76]. Президенты обычно более популярны в начале своего срока пребывания в должности, потом популярность падает. Большинство избирателей в состоянии эйфории от недавней победы своего кандидата в президенты поддерживает также его сторонников на парламентских выборах, которые проводятся одновременно или в первый год пребывания президента на должности.

К середине, и тем более под конец президентского срока, парламентские выборы часто не приносят выигрыша партии президента. Проведение же парламентских выборов в последний год президентского срока может стать серьезной проблемой, особенно при МЖ системе, поощряющей к участию в выборах много кандидатов и рискующей привести к победе малоизвестного президента. В трех из 12 выборов по МЖ системе в пяти странах Латинской Америки победивший кандидат в президенты был вторым в первом туре, получая затем маленькое количество сторонников в парламенте (в среднем 15,33 % мест в нижней/единственной палате) [8, с. 98]. Двое из этих президентов, столкнувшись с трудностями при проведении законопроектов через свои конгрессы, – Фухимори в Перу успешно и Серрано в Гватемале не успешно – распустили их, частично из-за своей неспособности управлять, используя демократические механизмы [13, с. 1–6]. Третий из этих случаев – с Леоном Фибресом Кордеро в Эквадоре – привел к тупиковой ситуации и хаосу и принятию Конгрессом резолюции об отставке президента [14].

В Кыргызстане парламентские выборы проводились раньше президентских выборов на один год и семь месяцев в 1991 г., десять месяцев – в 1995 г., семь месяцев – в 2000 г., на четыре месяца в 2005 г., год и семь месяцев в 2009 г. Таким образом, парламентские выборы проводились в последние годы срока действующего президента, баллотирующегося на новый срок, за исключением 2005 г., когда президент сменился. Такие выборы сталкивали президента с парламентами, которые были избра-

ны благодаря критике становящегося непопулярным к концу своего срока президента<sup>1</sup>.

Получается, что в Кыргызстане при правительстве, ответственном перед президентом, были скомбинированы наихудшие из возможных параметров избирательной системы: МЖ формула по выборам президента и парламентские выборы, проводимые под конец срока действующего президента, когда его популярность была уже невысока. Эти, наихудшие из возможных, институциональные устройства непонятным образом для непосвященных приводили государство к частым политическим кризисам в стране, сталкивая президентов с несогласными, противодействующими парламентами. Ведь в отличие от многих других стран, президенты в Кыргызстане лишены возможности компенсировать недостаток поддержки со стороны парламента и оппозиционных сил социальными программами для населения за счет богатых природных ресурсов.

Теперь обратимся к избирательной формуле по **выборам парламента**. Выяснилось, что влияние избирательных формул в странах переходных имеет существенное отличие от их влияния в демократических государствах с развитыми партиями. Хотя закон Дюверже о том, что ПЛ избирательная система способствует формированию двухпартийной системы, и гипотеза Дюверже о том, что МЖ система (ДТ) и ПР (пропорциональное) представительство ведут к многопартийности [15, с. 217, 239], действуют в большинстве стран мира [16], оказалось они не совсем работают в странах с несложившейся партийной системой [17, с. 285–290]. А смешанные системы, по-разному сочетающие элементы разных систем, являются непредсказуемыми, приводят к неожиданным эффектам [17, с. 285–290].

Опыт проведения выборов в парламент в одномандатных округах по МЖ системе в Кыргызстане показал, что эта система способствовала регистрации большого числа кандидатов (в среднем 9 в 1995 и 4,6 в 2000 гг.) на место<sup>2</sup>, размножению и ослаблению партий, формированию разношерстного депутатского корпуса, не способного артику-

<sup>1</sup> После парламентских выборов 2007 г. партия президента «Ак жол», созданная за два месяца до выборов, заняла около 80 % мест в парламенте, поэтому результаты этих выборов являются отдельным, не рассматриваемым здесь случаем.

<sup>2</sup> На выборах 2000 г. число кандидатов сдерживалось требованием п. 2 ст. 73 Кодекса о выборах Кыргызской Республики о внесении довольно-таки большого избирательного залога – в трехсоткратном размере установленной законодательством минимальной месячной заработной платы.

лизовать интересы больших слоев населения, проводить последовательную политику и слаженно работать. Например, в результате парламентских выборов 1995 г. партии получили всего 14 % (15) мест, а 2000 г. – в нижней палате парламента<sup>1</sup>, где 25 % мест формировалось по спискам политических партий, партии получили уже 53 % мест, но около 30 % мест всего парламента<sup>2</sup>. Кроме этого, МЖ формула приводила к избранию кандидатов, набравших даже меньшее количество голосов избирателей, чем при ПЛ системе. На выборах 2000 г. из 90 депутатов Жогорку Кенеша, избранных по одномандатным округам, только 3 кандидата набрали требуемые «более половины голосов избирателей, включенных в списки избирателей» в первом туре<sup>3</sup>.

При ПР системе, которая в отличие от ПЛ и МЖ, является не одной избирательной системой, а общей категорией, включающей значительные вариации [4], чем менее пропорционален результат, тем меньше партий попадает в парламент. Исходя из ранжирования разных формул ПР системы по степени их пропорциональности Д. Фэррелла [18, с. 145. См. подробно об этих избирательных формулах в 2, 3 или 4], подтвержденной исследованиями других ученых [8, с. 152; 19, с. 110], а также учитывая выводы о том, что чем меньше прирост среди последующих делителей, тем меньше пропорциональность результата [9, с. 70], рекомендуем для выборов парламента формулу д'Онта. Эта формула не является сложной, широко используется во многих странах и упоминается как одна из наименее пропорциональных формул по своим результатам.

И наконец, самым важным в определении параметров избирательной системы для выборов парламента является *величина избирательного округа*, которая сильнее влияет на степень пропорциональности между голосами избирателей и местами, а также количеством партий в стране [8; 19–22]. При ПР системе увеличение величины избирательного округа ведет к увеличению количества партий в парламенте, а значит, к снижению возможностей создания пропрезидентского большинства в парламенте.

Исследователи предлагают маленькую величину избирательного округа (от 3 до 5 или 7 мандатов) при ПР формуле, не обремененной такими слож-

<sup>1</sup> Структура Жогорку Кенеша (парламента) несколько раз менялась по Конституции Кыргызстана. В 1994 г. в парламенте появилось две палаты, а в 2003 г. вновь вернулись к однопалатной структуре.

<sup>2</sup> Расчеты произведены на основе [23, с. 6–8; 24, с. 278–281].

<sup>3</sup> Из анализа [24].

ностями, как ярусы, заградительные пункты и т. д. [22, с. 112–114; 25, с. 15]. Округа величиной ниже пяти мандатов в Кыргызстане, где партии только нарождаются и проблемой является региональное деление в политической системе, не допустимы. Такие округа, в силу своей диспропорциональности, не только будут сильно искажать волю избирателей, но со временем уничтожат все непобедившие партии, а также приведут к еще большему региональному размежеванию посредством поддержки региональной ориентации и привязки отдельных партий. Это, соответственно, приведет к несправедливому притеснению большинства партий, недовольствам в обществе, а также к регионально разделенному парламенту. Системы с величиной округа пять-семь мандатов будут более эффективными, создавая стимулы к сокращению числа партий, и, в то же время, гарантируя «естественный», не насильственный, отбор для партий.

Таким образом, несмотря на большое количество и разнообразие избирательных систем, для создания успешного правления в системе с всенародно избираемым президентом выбор избирательных устройств ограничен. В данной статье предлагаются:

- проведение парламентских выборов в один день с президентскими выборами или в ближайшее время после выборов президента;
- выборы президента по ПЛ избирательной формуле;
- использование на парламентских выборах ПР системы, которая при ориентации выборов на партии обеспечивает представительство интересов основных социальных слоев, в частности:
  - формула д'Онта, одна из наименее пропорциональных по своим результатам;
  - многомандатные округа небольшой величины (5–7 мандатов), которые также позволят представителям народа быть ближе к своим избирателям.

Данные избирательные устройства должны способствовать обеспечению сотрудничества между президентом и парламентом посредством укрупнения и уменьшения количества партий в парламенте.

#### Литература

1. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран: учеб. пособие. М., 1987.
2. Избирательное право и избирательный процесс в РФ: учеб. для вузов / отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999.
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. В 4 т. Т. 1–2 / Рук. авт. коллектива и отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1996.

4. *Искакова Г.Т.* Выборы и демократия в Кыргызстане: конституционный дизайн президентско-парламентских отношений / Г.Т. Искакова. Бишкек, 2003.
5. *Mainwaring S.* Presidentialism in Latin America: A Review Essay // *Latin American Research Review*. 1989. 25.
6. *Sartori G.* Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes: Second ed. London, 1997.
7. *Stepan A., Skach C.* Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism versus Presidentialism // *World Politics*. 1993. No. 46.
8. *Jones M.P.* Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies. Notre Dame, London, 1995.
9. *Carey J.M.* Institutional Design and Party Systems / J.M. Carey // *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives* / Eds. L. Diamond, M.F. Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien. Baltimore, 1997.
10. *Вешняков А.А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве РФ / А.А. Вешняков. М., 1997.
11. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm, 1997.
12. *Shugart M.S., Carey J.M.* Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, 1992.
13. *Millett R.L.* Is Latin American Democracy Sustainable? // *North-South Issues*. 1993. 2 (No. 3).
14. *Schodt D.W.* Ecuador // *Latin America and Caribbean Contemporary Record* / Ed. A.F. Lowenthal. Volume VI. New York, 1989.
15. *Duverger M.* Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State / Trans. B. and R. North. London, 1959.
16. *Riker W.H.* Duverger's Law Revisited // *Electoral Laws and Their Political Consequences* / Eds. B. Grofman and A. Lijphart. New York, 1986.
17. *Moser R.G.* The Impact of Parliamentary Electoral Systems in Russia // *Post-Soviet Affairs*. 1997. Vol. 13. No. 3.
18. *Farrell D.M.* Comparing Electoral Systems / D.M. Farrell. London, 1997.
19. *Lijphart A.* Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945–1990. New Haven and London, 1994.
20. *Duverger M.* Duverger's Law: Forty Years Later // *Electoral Laws and Their Political Consequences* / Eds. B. Grofman and A. Lijphart. New York, 1986.
21. *Rae D.W.* The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven, 1971.
22. *Taagepera R., Shugart M.S.* Seats and Votes: Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven, 1989.
23. О ходе подготовки и проведении выборов депутатов двухпалатного парламента Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (октябрь 1994 – март 1995): Справочные материалы / Центральная избирательная комиссия по проведению референдума и выборам в Кыргызской Республике. Бишкек, 1995.
24. Выборы депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики – 2000. Цифры и факты / Центральная избирательная комиссия по проведению референдума и выборам в Кыргызской Республике. Бишкек, 2001.
25. *Кери Дж.* Рекомендации по реформе Конституции Кыргызстана / Дж. Кери // Конституционное строительство президентско-парламентских отношений на постсоветском пространстве: Сборник материалов семинара / сост. Г.Т. Искакова, У.А. Джакишев, М.Д. Разбаева. Бишкек: ОФЦИР, 2003.