

АНДРЕЙ ШКОЛЬНИКОВ,

студент Национальной юридической академии Украины им. Ярослава Мудрого (Харьков)

Какая система формирования парламента подходит для Украины?

Abstract

Efficient work of the higher government legislative body depends on optimum system of parliament formation with due regard of the world experience related to the specific features of the certain country. Taking into account the combined majority and proportional electoral system adopted in Ukraine in 1997, an actual problem is to analyze bad and good points of each of its components, to find the best their correlation under conditions of social transformations, unformed civil society institutions, lack of political stability.

24 сентября 1997 года Президентом Украины был подписан Закон Украины о выборах народных депутатов Украины, в соответствии с которым из 450 депутатов 225 избираются в одномандатных избирательных округах на основе относительного большинства, а 225 — по спискам кандидатов в многомандатном общегосударственном избирательном округе на основе пропорционального представительства. Вокруг мажоритарно-пропорциональной системы в Верховной Раде и обществе, как известно, бурлили шумные страсти. И не случайно, ибо трудно предусмотреть все плюсы и минусы этой системы на фоне нестабильного политического климата Украины. Все же решающим стал аргумент, что нельзя топтаться на месте [1].

Последние выборы в Верховную Раду состоялись в соответствии с новой системой, которая, кстати, была разработана и предложена к реализации еще в 1995 году Комиссией по вопросам правовой политики и судебно-правовой реформы [2].

Практически все эксперты, которые работали на подготовительной стадии, были единодушны в том, чтобы разделить на равные части общее количество депутатских мандатов для пропорциональной и мажоритарной составляющих, поскольку такое распределение, по их мнению, позволяет

максимально реализовать преимущества смешанной избирательной системы, о чем свидетельствует практика других государств, где эта система применяется. Также подавляющим большинством экспертов была рекомендована мажоритарная составляющая на основе относительного большинства с одномандатными округами.

Безусловно, избирательная система изменена, поскольку для этого есть основания. Несмотря на очевидность и понятность для рядового обывателя, у мажоритарной системы, существовавшей в Украине до последних парламентских выборов, есть определенные недостатки. Главный состоит в том, что мажоритарная система (система большинства) не отражает реального соотношения политических сил; это равнодушие к взглядам политического меньшинства, недемократичность, поскольку значительное количество голосов оказывается вовсе непредставленным в парламенте. Предположим, например, что в соответствии с социологическими опросами, партия *A* имеет 40% сторонников, а партии *B* и *B* — по 30%, и пусть это соотношение распределено по округам приблизительно одинаково. Тогда в каждом из округов получат абсолютное большинство депутаты от партии *A*, а 60% избирателей вообще не будут иметь своих представителей в органе законодательной власти.

Есть у мажоритарной системы и еще один важный недостаток: сам способ раздела территории на округа в значительной степени предвосхищает итоги голосования [3, с. 17].

Предположим, что по итогам социологических опросов, из 100 000 человек, живущих на определенной территории, 60% (то есть 60 000 человек) поддерживают партию *A*, а 40% (то есть 40 000 человек) — партию *B*. Известно также, что территорию нужно разделить на 5 округов. Сделать это можно по-разному.

Можно, например, так:

Сторонники	Количество (тыс.)				
	партии <i>A</i>	12	12	12	12
партии <i>B</i>	8	8	8	8	8
всего	20	20	20	20	20

В этом случае во всех пяти округах победу одержит партия *A*, что несправедливо, поскольку 40 000 сторонников партии *B* не будут иметь своих представителей.

Но можно и так:

Сторонники	Количество (тыс.)				
	партии <i>A</i>	18	18	8	8
партии <i>B</i>	2	2	12	12	12
всего	20	20	20	20	20

Тогда лишь в двух округах получит победу партия *A*, а в трех — партия *B*, что также несправедливо, поскольку неверно отражает сложившуюся ситуацию.

Каким образом можно использовать “избирательную геометрию” в политических целях? Если принять во внимание политические симпатии в том или ином регионе, то можно регулировать итоги выборов за счет “нарезки” избирательных округов. Такая практика получила название “джерримандеризм” (по имени губернатора штата Массачусетс Элбриджа Джерри, который в интересах своей партии в 1812 году нарезал округа причудливой формы).

Кроме того, считается, что избранные по мажоритарной системе депутаты вместо того, чтобы выражать в парламенте общегосударственные интересы, не способны подняться выше интересов своего округа или территории. Известный российский государствовед В.Водозов подчеркивал, что важным преимуществом пропорциональной системы является то, что «она не дает возможности приходиться в парламент лицам, имена которых известны только в их деревне и ее ближайших окрестностях; она не дает простора патриотизму и интересам местной церковной колокольни, заменяя их патриотизмом и интересами страны» [4].

Мажоритарная система используется во многих странах, в частности в США, Франции, Великобритании. Причем в США и Великобритании выборы проходят в один тур — по относительному большинству, то есть избранным считается кандидат, который получил максимальное количество голосов избирателей. Во Франции принято проводить выборы в два тура и в список кандидатов второго тура переносить тех, кто набрал в первом более чем 12,5% голосов.

В 40-е годы XIX века проекты пропорциональной избирательной системы, при которой в выборах участвуют партии, а количество полученных ими мандатов зависит от количества отданных за них на выборах голосов, предложили американец Томас Джильпин и швейцарец Виктор Консидеран. К началу XX века насчитывалось 152 разновидности подобной системы, и на сегодня она применяется более чем в 60 странах мира. Система пропорционального представительства используется, например, в Бельгии, Испании, Финляндии, Израиле.

Из большого количества кандидатов-одномандатников иногда слишком сложно выбрать наиболее достойного; избиратель оказывается перед необходимостью знакомиться с программой каждого, тогда как «удобная» партия или коалиция всегда «под рукой».

Преимущество пропорциональной избирательной системы обычно справедливо усматривают и в том, что она позволяет добиться соответствия между числом полученных партией голосов и количеством полученных ею мандатов, не теряя голоса тех, кто голосовал за побежденное меньшинство. Однако существует немало обстоятельств, которые сводят на нет такое преимущество пропорциональной избирательной системы. Это, прежде всего, распространенный в современном мире абсентеизм, то есть уклонение людей от участия в выборах. Кроме того, на практике потеря голосов избирателей все-таки возможна (например, на парламентских выборах в Российской Федерации в 1995 году почти половина избирателей проголосовала за те партии, которые в итоге не преодолели 5-процентный барьер). К искажению народного волеизъявления приводит и то обстоятельство, что заключение партийных соглашений и коалиций позволяет произвольно перетасовывать в представительском органе реальное соотношение политических позиций и даже безосновательно предоставлять возможность меньшинству в определяющей степени влиять на исполнительную власть (скажем, в составе коалиционного правительства) [5, с. 62].

Вместе с тем, пропорциональная избирательная система имеет и серьезные недостатки. Во-первых, это обезличивание кандидатов: большинство из них, представленных в партийных списках, избиратели не знают — известны лишь те несколько ярких личностей, которые возглавляют такой список. «Вторыми–третьими» номерами в партийных списках могут ока-

заться или разного рода “финансовые короли”, или даже представители уголовного мира. Так, под вторым номером в партийном списке ЛДПР в Российской Федерации в 1999 году оказался объявленный в розыск Быков, а под двенадцатым — известный уголовный авторитет Михайлов по кличке “Михась”. Сам партийный лидер В.Жириновский, по его собственному признанию, не в состоянии не только проконтролировать, но даже пообщаться с каждым кандидатом, внесенным в список его партии (а таковых 270 человек). Голосование за партийные списки лишает избирателя возможности выразить поддержку или, наоборот, недоверие определенному лицу, находящемуся в списке; здесь личные симпатии вынуждены уступать симпатиям партийным.

Во-вторых, механизм отзыва таких парламентариев (при условии их избрания) практически отсутствует. Кроме того, будучи избранными в парламент по партийному списку, некоторые депутаты свободно выходят или даже бывают исключены из фракции.

В-третьих, этим лицам значительно легче “заинтересовать” в себе партийного лидера или верхушку партии, чем весь электорат мажоритарного избирательного округа. Естественно, иногда прибегают к бесплатной раздаче продовольственных товаров на избирательных участках штабом какого-либо из кандидатов-одномандатников (впрочем, при этом избиратели хотя бы сахар или сосиски получают).

В-четвертых, вслед за лидерами партии на первые несколько мест в партийных списках обычно приглашают так называемых “свадебных генералов”: известных артистов, спортсменов, то есть личностей, способных привлечь симпатии избирателей к определенной партии через симпатии к ним самим. Представляется почти невероятным, что, например, олимпийский чемпион в расцвете спортивной карьеры станет добросовестным профессиональным законодателем.

В-пятых, пропорциональная система ведет к безадресности законодательной власти, поскольку отчитывается перед избирателем не конкретный избранник народа, а безликое целое. Избирателю предлагают определиться в симпатиях не к персоне кандидата, а к общим политическим платформам, среди которых он должен выбрать приемлемую для себя. Ответственность кандидатов здесь имеет прежде всего партийный характер, то есть мандат также является императивным, но депутатская обязанность определяется уже не наказаниями избирателей, а партийной дисциплиной. Ответственность партии в целом состоит лишь в том, что на следующих парламентских выборах она рискует получить меньше голосов, чем на предыдущих.

В-шестых, такая система способствует появлению в парламенте огромного количества партий, что обычно мешает его продуктивной работе. Многие из тридцати включенных в избирательные бюллетени партий и блоков на момент принятия нового избирательного закона вообще не существовало, иные же взяли названия, которые могли запутать даже наиболее проницательного избирателя [6]. После выборов в Польше ее парламент насчитывал 29 партийных фракций, и одной из самых многочисленных среди них оказалась “партия любителей пива”. Во избежание подобных ситуаций ряд стран применяет так называемый “заградительный барьер” (10% — в Турции, 7% — в Польше, 5% — в Германии и России, 3% — в Испании, 1% — в Израиле, 4% — в Украине). Такой барьер позволяет отсечь большую часть малых партий с большими амбициями [3, с. 17]. Кроме того, наличие такого

барьера поощряет объединение партий в блоки, что приводит к большему единству парламента, к большей прогнозируемости его деятельности.

Главный из недостатков пропорциональной избирательной системы состоит в том, что при достаточной распыленности политических пристрастей населения такая система приводит к отсутствию в парламенте крепкого абсолютного большинства, и следовательно, создает серьезные проблемы при формировании правительства, делая позиции последнего крайне шаткими и зависящими от расстановки партийных блоков внутри парламента. К тому же, это “играет на руку” узкой партийной верхушке и оборачивается отчуждением от политики рядовых партийцев и партийного электората [7]. По меткому выражению российского политического деятеля Ирины Хакамады, в некоторых партийных фракциях происходит “приватизация власти”. Поскольку пропорциональная система делает проблематичным формирование сильного, стабильного правительства, это обуславливает частые его смены [5, с. 61]. Италия и Франция в свое время отказались от пропорциональной избирательной системы, поскольку партийный принцип проведения политических выборов не способствовал формированию здесь крепкого и стабильного правительства [5, с. 62].

Отличие от пропорциональной избирательной системы, мажоритарная система обеспечивает партии-победительнице значительное большинство в парламенте, что позволяет при парламентской и смешанной формах правления формировать стабильное правительство [8, с. 120]. С помощью полупропорциональных систем стараются избавиться от недостатков мажоритарной системы, не переходя к пропорциональной. Это прежде всего системы: кумулятивного вотума; ограниченного вотума; единого непередаваемого голоса.

По системе кумулятивного вотума каждый избиратель в многомандатном избирательном округе имеет столько голосов, сколько следует избрать кандидатов (или меньше). Он вправе распределить свои голоса между кандидатами как угодно: может отдать нескольким кандидатам по одному голосу или же одному кандидату отдать много голосов за счет других кандидатов. Такая система применяется на выборах местного самоуправления в Баварии.

В соответствии с системой ограниченного вотума у избирателей меньше голосов, чем следует избрать депутатов от избирательного округа, что помогает обеспечить представительство не только большинства, но и меньшинства избирателей.

Система единого непередаваемого голоса состоит в том, что в многомандатном избирательном округе избиратель голосует за одного кандидата, а не за список кандидатов от определенной партии. Избранными считаются кандидаты, которые получили самое большое количество голосов, то есть относительное большинство. Эта система требует от партий точно прогнозировать свой электорат, ибо если выдвинутых партией кандидатов окажется слишком много, голоса избирателей могут рассеяться между ними, вследствие чего кандидаты не будут избраны [8, с. 121–122].

Поскольку обе системы выборов имеют как преимущества, так и недостатки, весьма логичным и обоснованным можно считать введение в Украине смешанной, мажоритарно-пропорциональной системы выборов, что, кстати, широко используется в мире, в частности в Болгарии, Польше, Италии, Грузии, Литве. В Германии, например, половина Бундестага изби-

рается по мажоритарной системе, а половина — по пропорциональной. С 1993 года мажоритарно-пропорциональная система выборов используется в Российской Федерации.

В соответствии с законом 225 депутатов Верховной Рады избраны как и ранее, а для остальных 225 депутатов (то есть половины Рады) вся Украина представляет собой единый многомандатный округ, и голоса в этом случае отданы не конкретному человеку — Петренко, Федоренко или Сидоренко, а тем спискам кандидатов, которые заранее подготовлены партиями, движениями или блоками, принявшими участие в выборах. Предполагается, что избиратель должен ориентироваться на программы этих объединений, но, естественно, большинство избирателей руководствуются скорее авторитетом лиц, возглавляющих списки, и доверием к их сподвижникам. Вот почему большую роль играет указание фамилии и некоторых анкетных данных первых пяти кандидатов из внесенного каждой политической партией или избирательным блоком партий списка кандидатов в депутаты.

Порядок распределения депутатских мандатов в многомандатном избирательном округе следующий. Сначала применяется “заградительный барьер”: политические партии и избирательные блоки, которые получили менее четырех процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, вообще не получают права на участие в распределении депутатских мандатов. Депутатские мандаты между политическими партиями и избирательными блоками партий, получившими четыре или более четырех процентов голосов избирателей, распределяются пропорционально количеству полученных ими голосов.

С этой целью вычисляется избирательная квота, то есть количество голосов избирателей, необходимое для получения одного мандата. Она высчитывается путем деления количества голосов избирателей в многомандатном общегосударственном избирательном округе, отданных за списки кандидатов в депутаты от политических партий или избирательных блоков партий, которые получили четыре или более процентов голосов, на число мандатов в многомандатном общегосударственном избирательном округе. Дробные остатки от деления отбрасываются. Количество голосов, отданных за список кандидатов в депутаты от каждой политической партии или избирательного блока партий, делится на эту квоту. Полученное целое число представляет собой количество мандатов этой партии или избирательного блока партий. Дробные остатки используются для распределения оставшихся нераспределенными мандатов. Списки от политических партий, избирательных блоков партий, которые имеют большие по сравнению с другими дробные остатки, после деления получают по одному дополнительному мандату, начиная со списка, имеющего наибольший дробный остаток (то есть применяется правило наибольшего остатка, позволяющее получить дополнительные мандаты партиям, у которых осталось наибольшее количество неиспользованных голосов избирателей). В случае равенства дробных остатков в двух или больше списках, первым получает дополнительный мандат список, за который отдано большее количество голосов избирателей. В случае, когда после этой процедуры остаются мандаты, они распределяются путем повторного применения данной методики.

Кандидаты от политической партии или избирательного блока партий считаются избранными в порядке их очередности в списке. В этом списке

пропускаются кандидаты, избранные в одномандатных избирательных округах.

В принципе, каждая политическая партия или блок партий могут претендовать на все 225 мандатов, которые распределяются по партийным спискам, но на практике, учитывая свой политический рейтинг, они, как правило, вносят в партийные списки значительно меньше кандидатов (иногда несколько десятков или даже меньше).

Введение новой избирательной системы оценивается неоднозначно. Как указал бывший заместитель председателя Верховной Рады Украины Виктор Медведчук, позитивом новой избирательной системы «является то, что правовые изменения будут иметь теперь политического автора (не личность, а целую структуру — партию или фракцию), которая будет нести хотя бы моральную ответственность за последствия собственных инициатив. Негативом — отсутствие парламентского большинства у левых или правых в сочетании с амбициями партийных лидеров будет требовать постоянного поиска компромиссов и может помешать принятию оптимальных решений» [9].

Несомненно, любая избирательная система имеет как недостатки, так и преимущества. Изобретать абсолютно идеальную — бессмысленная трата времени. Впрочем, необходимо искать систему, наиболее приспособленную к особенностям конкретного общества. Как свидетельствуют опросы общественного мнения в Российской Федерации, количество сторонников мажоритарной системы превосходит количество сторонников пропорциональной системы в соотношении приблизительно 2/1. Есть основания полагать, что результаты опросов общественного мнения в Украине будут подобными. Ясно, что было бы преждевременным законодательно изменять соотношение пропорциональной и мажоритарной составляющей в пользу последней, принимая во внимание только, казалось бы, большое количество недостатков пропорциональной системы и результаты социологических опросов. Одна «перекройка» избирательных округов будет стоить недешево. И все-таки интересы плодотворного взаимодействия ветвей власти, а в конечном счете и интересы государства, требуют дальнейшего исследования и решения проблемы.

Литература

1. Шемшученко Ю. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Право України. — 1998. — № 1. — С. 18.
2. Лавринович А. Реформирование избирательной системы — общественная необходимость // Голос Украины. — 1995. — 15 сентября. — С. 3.
3. Страшун Б. Парламентские выборы // Наука и жизнь. — 1993. — № 11.
4. Водозов В. Избирательное право в Европе и России. — СПб., 1906. — С. 32.
5. Рябов С. Основы политической культуры: выборный процесс // Розбудова держави. — 1997. — № 12.
6. Хинич М., Хмелько В., Ордешук П. и др. Пространственный анализ парламентских выборов 1998 года в Украине // Социология: теория, методы, маркетинг. — 1999. — № 1. — С. 59.
7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 1995. — Т. 2. — С. 66.
8. Рыбаков А. Избирательное право и избирательные системы // Социально-политический журнал. — 1998. — № 2.
9. Урядовий кур'єр. — 1998. — 12 травня. — С. 2.