



ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

И. В. КАСЫМОВ

*Воронежский
государственный университет*

e-mail: igor_84@rambler.ru

Политические и научные круги Великобритании периодически возвращаются к дискуссии о реформе Вестминстерской модели избирательной системы. В центре внимания находятся вопросы о том, каким образом голоса избирателей должны трансформироваться в парламентские мандаты; какие приоритеты она должна обеспечивать: формирование сильного и стабильного правительства или проведение выборов на равной и недискриминационной для всех участников основе.

Ключевые слова: избирательная система, лейбористы, мажоритарная система, пропорциональная система, Вестминстерская модель, многопартийность.

Существующая избирательная система подверглась некоторым изменениям в процессе реформистской деятельности правительства новых лейбористов. В результате, в Великобритании на разных уровнях (кроме выборов в Палату общин) проводятся выборы с применением разнообразных типов избирательных систем. Однако, деятельность правительства новых лейбористов по реформированию Вестминстерской модели носила крайне сдержанный характер. Так, до недавнего времени не было оснований для оптимистических прогнозов, что от обсуждения реформа перейдет в новую стадию. Однако, события политической жизни Великобритании 2008-2009 г.г. дали надежду на перелом ситуации.

В отличие от любой другой страны, в Великобритании система политического представительства возникла задолго до становления демократии и появления политических партий в современном их понимании. Зарождение и становление британского парламента происходило во времена, когда национальные интересы еще не преобладали над интересами местными, сама же нижняя палата была своего рода собранием людей, каждый из которых представляет свой регион. Начиная с XIII века, территориальные представители избираются по простой системе относительного большинства. Избирательная система стала одним из основных элементов британской конституции, одной из опор Вестминстерской системы, которая, как отмечают, за века стала хорошо отлаженным и сбалансированным механизмом, где малейшее изменение способно все разрушить.

По мере становления и развития демократии, усложнения общественных отношений становилось очевидной необходимостью модернизации избирательной системы. Применение для формирования высшего представительного органа систем чисто мажоритарного типа было актуально для классового общества, где еще отсутствовал плюрализм политических взглядов и идей, не было развито всеобщее избирательное право, широкие слои населения не принимали активного участия в политической жизни. Несмотря на то, что современная Великобритания не имеет ничего общего с описанным выше, Вестминстерская модель избирательной системы продолжает свое существование, и в этом, как видно, немалую роль играют традиции. Ее критики утверждают, что она уже не в состоянии адекватно отвечать политическим реалиям, искажает политическую волю избирателей, делегитимизирует результаты выборов, снижает эффективность государственного управления, способствует развитию абсентеизма и маргинализации электората.

Для формирования Палаты общин британского парламента используется мажоритарная избирательная система относительного большинства (first past the post



system – FPTP) с проведением выборов в один тур. Выборы проходят в одномандатных избирательных округах, численность населения в которых примерно 68500 человек¹. Количество округов равно числу мандатов в Палате общин. Победителем считается кандидат, за которого проголосовало большее количество избирателей. Голоса, отданные за других кандидатов, пропадают и никаким образом не учитываются при распределении мест в Парламенте. Исход голосования определяется не в масштабе всей страны, а по отдельным округам. Не имеет значения, с каким перевесом победил тот или иной кандидат, главное иметь перевес в большем числе округов. Теоретически, поскольку не установлено минимальное число кандидатов, на выборах в избирательном округе в силу различных обстоятельств может участвовать и один кандидат. Для победы ему будет достаточно только одного голоса, что обеспечит мандат в Палате общин.

Таким образом, основным недостатком существующей системы считается ее диспропорциональность и искажение воли избирателей. Итоги выборов зависят не от того, как проголосовал электорат, а от того, как их голоса распределены по избирательным округам. К этому следует добавить, что сторонники ведущих партий (Лейбористов и Консерваторов) большей частью географически сконцентрированы в отдельных округах, официально называемых “safe seat” – надежный округ.

Дискриминационный характер избирательной системы станет очевидным, если обратиться к статистике всеобщих выборов². К примеру, на выборах 1997 года лейбористов поддержало 43,2 % избирателей, тори – 30,7 % тори, либерал-демократов – 16,8 %. По итогам голосования лейбористы получили 418 мест в парламенте (то есть 64,7% от общего числа мандатов), тори – 165 (25,54%), либерал-демократы – 46 (7,12%). На выборах 2005 году поддержка лейбористов снизилась на 5,5 % (от результатов выборов 2001 года), у тори увеличилась на 0,7%. При этом, лейбористы потеряли 47 мест, а их соперники увеличили свое представительство сразу на 32 места. Партия либеральных демократов успешно соревнуется на выборах с лейбористами и консерваторами и ежегодно увеличивает свое представительство. Однако, несмотря на то, что в 2005 году их поддержала одна пятая населения (22,1 %) им досталось только 62 места в парламенте (т.е. 9,6 % от общего числа мандатов). Анализ итогов голосования за Либерально-демократическую партию показывает, что наметился уверенный тренд в сторону роста ее влияния в Вестминстере как партии третьей силы³.

Наличие очевидных недостатков в действующей модели не является бесспорным аргументом в пользу ее реформирования. Во-первых, мажоритарная система имеет свои преимущества. Система не предполагает проведение сложных расчетов, отсюда – простота и бесспорность определения победителя. При использовании мажоритарной системы складывается прочная связь между кандидатом и населением округа, от которого он избирается, поскольку избиратели голосуют именно за кандидата, а не за партию, которую он представляет. Самым главным достоинством мажоритарной системы относительного большинства является возможность сформировать сильное однопартийное правительства. Ситуация, когда ни одна из партий не набирает абсолютного большинства в парламенте (так называемый «подвешенный парламент»), для Великобритании не характерна и имела место крайне редко.

Во-вторых, инициировать и довести реформу до конца может только та политическая сила, которая в этом заинтересована и обладает необходимым потенциалом. В реформе более других заинтересованы третьи партии, которым существующая система не обеспечивает возможности эффективного участия в политической жизни страны. Сверхзадачей реформы, по мнению руководства Либерально-

¹ Parliamentary // Parliament UK [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.parliament.uk/about/how/elections/constituencies.cfm>.

² General Election 2005 // Parliament UK [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/RP05-033.pdf.

³ UK Election Statistics: 1918-2004 // Parliament UK [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2004/rp04-061.pdf.



демократической партии, должно быть ограничение этой дискриминации. Однако, потенциал для ее проведения у них отсутствует. Существует расхожее мнение, что ни одна из ведущих партий не заинтересована в реформировании избирательной системы, поскольку именно благодаря ей они добиваются победы и возможности сформировать однопартийное правительство. Интерес к реформе для них может возникнуть только в том случае, если этим будет увеличено представительство в парламенте и (или) минимизированы потери.

В результате победы Консервативной партии на выборах в 1992 году (четвертой подряд) реформирование избирательной системы стало частью официальной политики лейбористов. В предвыборном манифесте 1992 года (равно как и в последующих) указывалось о намерении партии провести по этому вопросу референдум⁴. Восприняв идею реформы, новые лейбористы, тем не менее, рассматривали ее как вариант, на случай если их потенциал окажется недостаточным для победы. За год до выборов 1997 года Лейбористы и Либеральные демократы создали Комитет по конституционной реформе, которому была поручена окончательная разработка ее основных положений. Однако, после получения на выборах 1997 года огромного перевеса голосов, руководители партии охладели к реформе, поскольку на этот раз система сработала в их пользу. Позиции лейбористов и либерал-демократов разошлись на долгое время.

Тем не менее, правительство Блэра продолжало декларировать свою приверженность идее реформ. Вскоре после выборов оно назначило авторитетную Комиссию для выработки проекта избирательной реформы во главе с Р. Дженкинсом. В рамках деволюции были разработаны и приняты законы о выборах в представительные органы Шотландии и Уэльса в соответствии с принципом смешанной мажоритарно-пропорциональной системы. Был также принят закон о выборах в Европарламент, согласно которому результаты должны определяться исключительно по принципу пропорциональности. Изменился порядок избрания Ассамблеи Большого Лондона, в основу которого был положен такой же смешанный принцип, что и при формировании представительных органов новых автономий. Полностью пропорциональной стала система выборов в Северной Ирландии. Все эти изменения, конечно же, способствовали укреплению позиций третьих партий, однако не привели к коренным преобразованиям в партийно-политической системе Великобритании и установлению принципов пропорциональности.

Лидер новых лейбористов Энтони Блэр не скрывал своих антипатий к пропорциональному представительству, полагая, что это усилит малые партии в ущерб стабильности правительства. По словам Блэра, избирательная система должна отвечать двум демократическим требованиям: адекватно отражать общественное мнение, при этом она не допускать безосновательно чрезмерное влияние миноритарных групп. Для Парламента это крайне важно, ибо его задача обеспечить стабильность и единство правительства.

Со сменой в 2007 году главы правительства, ситуация стала меняться. Гордон Браун официально заявил о готовности провести реформу избирательной системы. В январе 2008 года Министерством юстиции был опубликован обширный документ «Обзор избирательных систем: практика введения новых избирательных систем в Соединенном Королевстве с 1997 года»⁵. До ухода на парламентские каникулы, в июне 2009 года Браун объявил о намерении одновременно со следующими всеобщими выборами провести референдум по судьбе избирательной системы⁶. Эти события указывают на то, что проект получит необходимый импульс. О серьезности планов

⁴ Archive of Labour Party Manifestos // Labour party [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp98/rp98-112.pdf>.

⁵ Review of Voting Systems: the experience of new voting systems // The Governance of Britain Ministry of Justice [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.justice.gov.uk/publications/docs/voting-systems-review-full.pdf>.

⁶ Wintour P. Gordon Brown urged to push through electoral reform // The Guardian. 10 June 2009.



Брауна говорит также и то, что поддержка лейбористов значительно снизилась. При сохранении существующих тенденций, по итогам выборов 2010 года лейбористы смогут надолго оказаться в оппозиции.

Однако, намерение реформировать – это еще не сама реформа. Ее результаты должны быть закреплены законодательно. Но Билль может и не получить поддержку в парламенте.

Еще одной проблемой проведения реформы является вопрос выбора альтернативы мажоритарной системе. Существует большое количество типов избирательных систем, которые могли бы быть применены для формирования Палаты общин. Каждая из них имеет свои плюсы и минусы, значимые для каждой из главных политических сил. Как видно из процесса реформирования Палаты Лордов, даже если достигнут консенсус о необходимости реформы, могут разгореться жаркие дебаты о приемлемой альтернативе. Правильный выбор типа новой избирательной системы для нижней палаты очень важен, поскольку может повлиять не только на последующую расстановку сил в парламенте, но и на саму судьбу реформы.

В Великобритании обсуждаются три возможные альтернативы Вестминстерской модели избирательной системы. Первая – система альтернативного голосования (Alternative voting systems). Часто она фигурирует как метод Хэйра (Hare method) в честь ее изобретателя Томаса Хэйра. Она направлена на сохранение существующих мест в парламенте и введение принципа предпочтительного голосования. По этой системе избиратель голосует в одномандатном округе сразу за нескольких кандидатов, ранжируя свои предпочтения цифрами 1, 2, 3 и т. д. (рейтинговое голосование). Если никто из кандидатов не набирает абсолютного большинства голосов, из дальнейшего рассмотрения исключается кандидат с наименьшим числом первых предпочтений, а его голоса распределяются специальным методом среди других кандидатов. Если не достигается требуемого большинства, то далее из рассмотрения исключается кандидат с наименьшим числом первых и вторых предпочтений и так до тех пор, пока не будет получена требуемое абсолютное большинство голосов для избранного кандидата. Достоинством этой системы является возможность достаточно быстро ее установить. Среди недостатков следует отметить, что она направлена на создание решающего большинства лидирующей партии за счет дискриминации отстающих партий, создавая тем самым основу эффективного функционирования будущего правительства. С этой системой тесно связано тактическое голосование. На выборах 2005 года имело место тактическое анти-консерваторское голосование, следовательно, при применении этой системы, лейбористы также одержали бы победу. Как показывают исследования, лейбористам досталось бы 307 мест в парламенте (-49), тори – 199 (+1), либерал-демократам – 74 (+12)⁷. Однако, поскольку политическая среда находится в динамике, и как показали местные выборы в 2006 году, наметилась тенденция тактического голосования избирателей против лейбористов. Таким образом, последствия введения этой системы неоднозначны и не исключают возможность привести лейбористов к сокрушительному поражению. По словам некоторых исследователей, эпоха тактического голосования в пользу лейбористов прошла. Но, тем не менее, правящая партия продолжает активно обсуждать эту модель.

Вторая альтернатива – это смешанная система голосования (Additional member system). В этом случае выборы проходят в одномандатных округах по традиционной мажоритарной системе и параллельно по системе списков на основе пропорциональной системы. Система списков призвана устранить порождаемую мажоритарной системой диспропорциональность. Естественно, она более интересна ведущим партиям. Во-первых, не потребуются упразднение существующих избирательных округов, следовательно, парламентарии не лишатся своих мест. Во-вторых, для ее введения также не потребуется много времени. В-третьих, имеется возможность установить запрет на одновременное участие кандидатов в округе и в списке. Для так

⁷ Coates S. Lib Dems would gain the most in new system // The Times. 20 August 2007.



называемых надежных округов это позволит партии добиться большего представительства, вынуждая конкурирующую партию включать наиболее успешных кандидатов в региональные списки, нивелируя таким образом конкуренцию.

Однако, эта система имеет и ряд существенных недостатков. Для проведения выборов по этой системе создать нескольких крупных (региональных) избирательных округов, что в свою очередь приведет к увеличению численного состава парламента. Если установить небольшую долю парламентариев, избираемых по спискам, эффект от введения подобной системы будет утрачен, и основная борьба будет проходить в традиционных избирательных округах с применением мажоритарной системы.

Третья альтернатива существующей системы – выборы по системе единого передаваемого голоса в многомандатных избирательных округах (Single transferable voting) – метод, при котором голос может быть передан второму кандидату, отмеченному избирателем, в том случае, если первый кандидат исключен из списка. Избиратель ранжирует кандидатов в бюллетене в соответствии со своими предпочтениями, но, в отличие от системы альтернативного голосования, в округе избирается не один кандидат. Чем больше размер округа и, соответственно число избираемых от него кандидатов, тем больше эта система похожа на пропорциональную. Ее минусом является то, что в этом случае выборы и определении результатов существенно осложняются. Кроме этого, при использовании мелких избирательных округов снижается эффект пропорциональности.

Очевидно, что все рассмотренные системы голосования не являются в чистом виде пропорциональными (хотя на страницах печатных изданий их нередко считают таковыми). Система альтернативного голосования сможет увеличить представительство либерал-демократов, но не способна дать преимущества другим партиям, в некоторых ситуациях она сможет оказаться еще менее пропорциональной, чем мажоритарная система. Партия, рассчитывающая на большинство, будет отдавать предпочтение наименее пропорциональным системам – смешанной системе с небольшой долей депутатов, избираемых по спискам. Также это может быть система единого передаваемого голоса, но с небольшими округами и наименьшим количеством мандатов. Либерал-демократы получают более остальных преимуществ от введения принципов пропорциональности в избирательную систему. Что касается партии Зеленых и правых, то они получают шанс, не более, на получение мест в парламенте.

Как видно из изложенного, последствия реформы избирательной системы не очевидны. И для лейбористов, и для тори отказ от мажоритарной системы означает потерю мест в парламенте. Результаты выборов в Шотландии вынудили некоторых представителей лейбористской партии отказаться от предпочтения смешанной системы голосования (AMS). Кроме этого, как показала практика ее применения, возникают конфликты между парламентариями избранными в округах и избранными по спискам. При применении системы единого передаваемого голоса (STV) происходят внутривнутрипартийные конфликты, в основном при формировании списка кандидатов, включенных в бюллетень. В самой правящей партии мнения по поводу лучшей для Вестминстера системы разделились между модернистами, поддерживающими смешанную систему, компромистами поддерживающими систему альтернативного голосования и традиционалистами, отдающими предпочтение существующей мажоритарной системе.

Говоря о будущем избирательной реформы, имеются некоторые основания для пессимизма. В долгосрочной перспективе она невыгодна ни консерваторам, ни лейбористам. Даже если в условиях подвешенного парламента партия третьей силы вынудит к проведению реформ, это не гарантирует ее успешного завершения, а даже если и будет завершена, может не принести ожидаемых результатов. Тем не менее, Британия вступила на долгий путь конституционных преобразований. Окончательные итоги будут зависеть от политической и экономической обстановки, в которой будет планироваться и проводиться реформа. На сегодняшний день очевидно, что на



радикальную реформу избирательной системы (установление полной пропорциональности) не решится никто.

Анализ и обобщение основных событий политической жизни Великобритании в контексте реформистской деятельности правительства новых лейбористов приводит к выводу об уверенном развитии процессов перехода от Вестминстерской к новой модели политической системы. Пожалуй, главная роль в этом процессе отведена реформированию избирательной системы - последнего оплота двухпартийности. Сегодня по-прежнему основой избирательного процесса в Великобритании является мажоритарная избирательная система. Начавшееся ее преобразование происходит в рамках таких трендов, как отказ от традиционного, классического образца мажоритарной системы и изменение мажоритарной системы с попытками включения элементов пропорциональности. Не исключено, что в результате подобных реформ может быть сформирован новый тип избирательной системы, который будет сохранять английскую специфику при качественном преобладании элементов пропорциональности. Становление новой системы проходит в условиях обострения межпартийной конкуренции в свете роста популярности третьих партий, отсутствия единой, согласованной программы и консенсуса внутри правительства, сохранения тенденций следования политическим традициям, использования методов оценки практики применения аналогичных систем.

ISSUES OF REFORMING THE UK ELECTORAL SYSTEM

I. V. KASYMOV

Voronezh State University

e-mail: igor_84@rambler.ru

The political and academic circles of Britain periodically return to discussion of the Westminster electoral system model reform. Attention is focused on the questions of how the popular votes should be transformed into the parliamentary seats and what priorities should be provided by the reform: strong and stable government formation or equal and non-discriminated elections for all participants.

Key words: electoral system, Labour party, majority system, proportional system, Westminster model, multi-party system.