

УДК 342.8

**Гресева Е.А.,**

заместитель декана факультета права,  
Донецкая академия внутренних дел МВД ДНР

**Greseva E.A.,**

*Vice-Dean of the Faculty of Law,  
Donetsk Academy of Internal Affairs MIA DPR*

### **ВЫБОР ТИПА ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ПАРЛАМЕНТА НА ПРИМЕРЕ ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

В статье автор рассматривает проблемы выбора типа избирательной системы при формировании высшего представительного органа государства, на примере Итальянской Республики анализирует исторические этапы, предшествующие выбору типа избирательной системы, обосновывает положительные и отрицательные аспекты пропорциональной, мажоритарной и смешанной систем выборов парламента или его, как правило, нижней палаты. На основании проведенного исследования автором предлагается вариант типа избирательной системы для ее применения на выборах Народного Совета Донецкой Народной Республики.

**Ключевые слова:** выборы, парламента, избирательная система, пропорциональная система, мажоритарная система, смешанная система.

### ***THE CHOICE OF THE TYPE OF ELECTORAL SYSTEM DURING THE PARLIAMENT FORMATION IN TERMS OF ITALIAN REPUBLIC***

*The author of the article touches upon the problems of the choice of the type of electoral system during the formation of the state's superior apparatus in terms of Italian Republic. The historical stages which antedate the choice of the type of electoral system are analyzed. Also the author asserts positive and negative aspects of proportional, majority voted and mixed systems elections of the parliament or, as a rule, its lower chamber.*

*On the basis of the given research the author provides variant of the electoral system type for its implementation during elections of the DPR People's Council.*

**Key words:** *elections, parliament, electoral system, proportional system, majority voted system, mixed system.*

**Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями.** Необходимость наличия и разработки четких и прозрачных критериев, позволяющих оценивать степень честности проведения и свободности волеизъявления проведенных выборов в любой орган государственной власти в зависимости от типа избирательной системы, представляется очень актуальной. Особенно это важно в условиях, когда собственного избирательного законодательства, применяемого при формировании парламента, вновь созданные государственные образования, каким и является Донецкая Народная Республика, еще не имеют.

Достичь положительных результатов в реформировании и совершенствовании избирательной системы возможно только в процессе скрупулезного научного анализа, экспертной проработки правовых, политико-экономических, социально-культурных национальных предпосылок и международного опыта. В этой связи достойной изучения представляется одна из устоявшихся демократий современной Европы – Итальянская Республика.

**Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор.** Являясь предметом многих исследований, избирательное право постоянно вызывает дискуссии среди исследователей и достаточно широко освещено в юридической литературе. Несмотря на это, остается немало проблемных вопросов, в частности, касающихся выбора типа избирательной системы. В представленной статье автор опирается на исследования, проведенные Российским центром изучения избирательных технологий при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в том числе кандидата юридических наук, доцента Т.О. Кузнецовой, доктора юридических наук В.В. Маклакова, доктора юридических наук, эксперта М.И. Ставнийчук.

**Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья.** Многие государства мира испытывают необходимость создания новой избирательной системы, что вызвано общественно-политическим кризисом. Так, в Италии процветающая коррупция, связи политиков с мафией, лоббирование в парламенте интересов олигархов привели к утрате доверия граждан к государственной и политической системе. Одной из главных причин такого положения вещей является наличие существенных недостатков избирательной системы.

Функционирование избирательной системы можно понять и оценить только во взаимосвязи с формой правления в стране, с ее политической культурой, природой и устройством ее политических партий, историческими корнями и т.п.

**Формулировка целей статьи.** Целью данной статьи является формирование предложений по выбору типа избирательной системы при выборах в парламент Донецкой Народной Республики (далее – ДНР) на примере изучения этапов, причин и результатов изменений в избирательном законодательстве Италии.

**Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.** Наиболее распространенной формой прямого народовластия являются выборы, которые в отличие от других его форм (референдумов, плебисцитов) постоянно и периодически применяются в большинстве стран мира. Путем выборов формируются различные органы публичной власти: как государственные – парламенты, должности глав государств, иногда правительства, судебные органы, так и представительные органы местного самоуправления.

Сформированные на основе опыта европейского сообщества, постсоветских республик или иного законодательства адекватные критерии позволят укрепить как национальное, так и международное доверие не только к избирательному процессу, но и к строительству государственности путем легитимной передачи власти от одной политической силы к другой.

В отечественной и зарубежной науке конституционного права существует многообразие точек зрения по поводу определения понятия «выборы». Так, в исследованиях общественных отношений последних лет имеется определение профессора М.И. Корниенко, который справедливо называет выборы актом самоуправления народа [7, с. 12]. Профессор В.В. Маклаков определяет выборы как процедуру формирования государственного органа или предоставления полномочий должностному лицу, которые осуществляются путем голосования уполномоченных лиц при условии, что на каждый полученный таким образом мандат могут претендовать в установленном порядке два или более кандидата [10, с. 26].

Французский государствовед М. Прело определял выборы как «соревнования квалифицированных юридически волевых людей для цели провести назначения» [11, с. 37]. Существуют также другие определения института выборов, однако наиболее полное и точное определение может сложиться только в условиях отражения признаков этого общественного явления по сути, содержанию и форме осуществления.

В общем виде выборы можно определить как волеизъявление народа с целью формирования путем голосования органов государственной власти или местного самоуправления.

Выборы – чрезвычайно многогранное общественное явление. Как отмечал немецкий государствовед Г. Майер, в общенациональном масштабе выборы – это «самый массовый процесс, который знает право» [1, с. 32].

Таким образом, важность выборов трудно переоценить, но не менее сложным и проблематичным для законодателя является выбор типа избирательной системы. Существует ли «наилучшая» модель избирательной системы или, во всяком случае, та, которая в наибольшей степени соответствует условиям страны, определенным территориальной, национально-территориальной или местной самобытностью?

Американские ученые Дж. Эстер, К. Яффе и У. Пройс сделали вывод, что выбор типа избирательной системы – одно из наиболее сложных и важных решений, которое необходимо принять. У каждой избирательной системы есть свои преимущества и недостатки, которые объективно проявляются одновременно.

Украина испытала на выборах разного уровня различные модели избирательных систем, но все же это лишь капля в море, только небольшая часть из тех десятков (и даже сотен) избирательных моделей, которые уже применялись и/или продолжают применяться в современном мире и которые могут быть использованы также в избирательном процессе в Донецкой Народной Республике.

Применявшиеся на Украине разновидности избирательной системы далеки от совершенства, вызывали и вызывают обоснованную критику со стороны специалистов, парламентариев, политиков и международных политических организаций. Пожалуй, как ни в одной другой сфере избирательного законодательства, именно применительно к моделированию избирательной системы, особое значение приобретает изучение мирового опыта организации выборов, определения их победителей. Чем шире круг известных нам моделей избирательной системы, чем больше мы знаем о них, тем выше шансы подобрать в этом многообразии ту одну модель, которая будет в наибольшей степени соответствовать условиям определенного субъекта местного самоуправления, республики в целом [13, с. 43].

Общество по своей структуре неоднородно: в нем существуют различные социальные группы и слои, каждый из которых имеет свои особые политические взгляды и интересы, обладает собственным видением проблем и путей их решения в масштабах всей страны или отдельной ее части. Эта палитра взглядов и мнений отражается в различии программ партий и кандидатов, выступающих на выборах под разными, часто взаимоисключающими лозунгами. Следовательно, определяя порядок формирования «народного представительства», необходимо стремиться, чтобы в нем были представлены все основные политические силы общества.

Изучение опыта Итальянской Республики, во-первых, помогает отследить эволюцию избирательного законодательства в зависимости от изменений в общественных и государственных институтах, дает возможность понять, на каком этапе развития государственности законы перестают отвечать целям, для которых они создавались, или даже им противоречат. Особенно это актуально при изменениях в формировании высшего представительного органа.

Во-вторых, идет поиск всего наиболее ценного не только в нормативных актах и практике проведения выборов в зарубежных странах, но и в их подходах и методах реформирования собственных избирательных систем. Дебаты по избирательной реформе в парламенте и прессе Италии выглядят в этом отношении своеобразной лабораторией, выявляющей и синтезирующей основные мировые тенденции в данной области.

Наконец, в-третьих, интересны те конкретные решения и ходы, которые предпринимаются с целью оптимизации избирательной системы, нахождения балансов справедливости и рациональности, демократии и эффективности. В процессе этих поисков вырисовываются и те пределы, за которые не может выйти пересмотр избирательной системы в цивилизованном обществе, уважающем свои демократические устои.

На сегодняшний день многие в Италии полагают, что именно в несовершенстве избирательной системы и кроется причина широко известной итальянской политической нестабильности.

Как на Украине, так и в Российской Федерации при формировании высшего представительного органа избирательная система менялась достаточно часто. Так, в Российской Федерации на выборах в Государственную Думу в 1993, 1995, 1999 и 2003 годах применялась смешанная система выборов. Начиная с 2007-го, а затем в 2011 году применялась пропорциональная система выборов, а 18 сентября 2016 года выборы в Государственную Думу Российской Федерации были проведены по смешанной избирательной системе.

На Украине это колебание видов избирательных процессов было еще более разнообразным: в 1994 году при выборах в Верховную Раду использовалась мажоритарная система, в 1998 и 2002 годах выборы проходили по смешанной избирательной системе, в 2006 г. и 2007 г. – по пропорциональной системе, а в 2012 и 2014 годах опять использовали смешанную систему.

Не менее многочисленные изменения происходили и в истории избирательного процесса Италии.

Итальянское государство в современном его состоянии и географическом положении сформировалось постепенно под воздействием плебисцитов (в 1848 – 1861 годах) в унитарную парламентскую республику, но имеющую бикамеральную структуру высшего представительного органа (Сенат и Палата депутатов).

Первым избирательным законом Италии был Избирательный закон Сардинии, принятый 17 марта 1848 г., согласно которому выборы в парламент проходили по мажоритарной системе. На пропорциональную избирательная система изменилась только в 1919 году, при этом списки политических партий могли быть полными и неполными, и в последнем случае допускалось панаширование: избиратель сам мог дополнить такой список любой фамилией из числа баллотирующихся кандидатов. Принятие этого Закона состоялось в результате сильного лобби со стороны Народной и Социалистической партий Италии [5, с. 137].

В 1923 году был принят новый избирательный закон, вошедший в историю как «закон Ачербо», названный так по имени своего создателя. Новый избирательный закон установил так называемую «премию большинства», согласно которой партия, список которой набрал наибольшее количество голосов (требовалось как минимум 25%), получала 66% мест в парламенте. Оставшаяся треть мест распределялась между остальными партиями согласно пропорциональной системе. Именно в соответствии с этими нормами законодательства в Италии долгие годы господствовала фашистская партия.

Пропорциональная система применялась в избирательном праве Италии с 1946 по 1993 годы, пока в 1993 г. «законом Маттарелла» не была заменена на смешанную. Этот закон был принят в августе 1993 г. и получил свое название по имени основного разработчика – представителя Христианско-демократической партии Италии Серджио Маттарелла.

Закон применялся в ходе проведения общенациональных выборов в 1994, 1996 и 2001 годах. Следующее изменение избирательного законодательства Италии произошло в

2005 г., когда «закон Маттарелла» был заменен так называемым «законом Кальдероли». Этот избирательный закон – Закон об изменении порядка выборов в Палату депутатов и Сенат Республики – был принят в декабре 2005 г. и вернул (с определенными модификациями) действовавшую до 1993 г. пропорциональную систему.

Закон применялся на выборах в парламент Италии в 2006, 2008 и 2013 годах, пока 4 декабря 2013 г. Конституционный Суд Италии не вынес решение о признании неконституционными ряда положений «закона Кальдероли». В первую очередь это коснулось норм, регулирующих «привилегию большинства», а также отсутствия возможности преференциального голосования [12, с. 22].

В настоящее время к основным источникам избирательного права Италии относятся: Конституция 1947 г., избирательный закон «Италикум» от 2015 г., избирательный закон «Консултеллум» от 2005 г.

Кроме законов, избирательное право и избирательная система Италии регулируются значительным количеством постановлений Конституционного Суда Италии, а также декретами президента. Например, декретом от 2001 г. был учрежден Департамент по выборам при Министерстве внутренних дел Италии, который является высшим избирательным органом Республики. Избирательное право регулируется также постановлениями правительства Италии, например, о назначении международных наблюдателей.

Каждая область имеет собственный избирательный закон и вправе самостоятельно определять число членов областного совета, исходя из нормы: 80 советников – для областей с населением более 6 млн человек; 60 советников – при количестве жителей от 4 до 6 млн человек; 40 советников – при количестве жителей от 1 до 4 млн человек и 30 советников – при количестве жителей, не превышающем 1 млн человек. Областными актами также регулируются выборы в провинциях и коммунах [4, с. 54].

Большой интерес вызывает принятый 23 мая 2015 г. и вступивший в силу 1 июля 2016 г. избирательный закон «Италикум». Сам закон состоит из четырех статей, но представляет собой не самостоятельный акт, а служит дополнением и изменением к действующему унифицированному Закону о выборах в Палату депутатов, принятому в 1957 г. декретом Президента Италии [3, с. 112]. В свою очередь, этот декрет является результатом консолидации нескольких послевоенных избирательных законов, прежде всего 1948 и 1953 годов. Фактически принимавшиеся позже избирательные «закон Маттарелла» и «закон Кальдероли» были оформлены как структурные части президентского декрета.

Конституция Итальянской Республики 1947 г. установила парламентскую форму правления, согласно которой должно существовать постоянное сотрудничество между исполнительной и законодательной властью [6, с. 108]. Это означает, что правительству требуется заручиться доверием со стороны парламента. Таким образом, политический курс государства определяет как правительство, так и парламента.

Интересным представляется тот факт, что согласно Конституции Италии именно на выборах определяется, какой, с партийно-политической точки зрения, будет в конечном счете исполнительная власть, поскольку от результатов выборов становится ясно, чьим доверием необходимо заручиться исполнительным органам. Два закона от 4 августа 1993 г. (принятые после референдума 18 апреля 1993 г., по результатам которого было отменено законодательство о выборах в Сенат) внесли свои коррективы в действующую Конституцию 1947 г. и существенным образом изменили избирательную систему страны. Так, Закон № 276, касающийся выборов в Сенат, и Закон № 277, относящийся к выборам в Палату депутатов, повлияли не только на избирательную формулу (механизм превращения голосов в парламентаские мандаты), но и на способ формирования списков,

представления кандидатур на выборные должности и их возможности в разных избирательных округах, на определение мест в многомандатных округах, границы этих округов, способ замещения вакантных мест и т.д. [8, с. 88]. Закон № 515 от 1 декабря 1993 г. определил новый порядок проведения избирательных кампаний и отрегулировал вопросы доступа к средствам массовой информации, финансирования избирательных кампаний, порядка обнародования опросов [2, с. 157].

Следует отметить, что реформе избирательной системы 90-х гг. XX в. предшествовали неоднократно проводившиеся в Италии референдумы. Тем не менее в начале 1991 г. Конституционный Суд разрешил провести лишь один из них, в котором речь шла о преференциальном голосовании при выборах в депутаты нижней палаты. Это касалось лишь положения об обязательном указании фамилии кандидата, а не только его номера по списку, что не было столь принципиально. Поэтому последовал ряд других референдумов.

Результатом кризиса пропорционализма в Италии стали выборы нового парламента с нарушенным, но все еще сохраняющимся политическим равновесием. Указанный кризис связывается с наличием двух избирательных систем, имеющих различия в активном и пассивном избирательном праве граждан в зависимости от возраста, в избирательной формуле (соствязание между списками в избирательных округах, в среднем посылающих 20 депутатов в нижнюю палату, с пропорциональным распределением мест в округе и получением остальных мест в национальном масштабе, а также соствязание между кандидатами из 238 одномандатных избирательных округов и кандидатами, проходящими по пропорциональной системе в пределах той же области). Отсюда и большее отклонение в соотношении «голос – мандат» в Сенате и Палате депутатов, что ведет к меньшему распылению голосов при формировании верхней палаты по сравнению с нижней.

Данные расхождения были заложены в свое время законами (и поправками к ним) о выборах в Палату депутатов от 30 марта 1957 г. и в Сенат Республики от 6 февраля 1948 г., символизировавшими две избирательные формулы пропорционального типа, отражающими связь между процентом полученных партией голосов на выборах и квотой мест в палатах [3, с. 107].

Первым избирательным законом, содействующим преодолению пропорционализма при избрании высших должностных лиц в органы власти коммун и провинций, стал Закон № 81 от 1993 года. Около 75% мест (238 депутатов) приходилось на одномандатные избирательные округа, остальные 77 мест распределялись по пропорциональной системе в пределах конкретного региона страны [9, с. 44].

Как и Итальянская Республика, Российская Федерация в 2016 году также перешла на смешанную систему проведения выборов в Государственную Думу. Кризис пропорционализма в РФ был обусловлен отсутствием депутатов-одномандатников, свободных от партийной бюрократии, и необходимостью соблюдения партийной дисциплины в вопросах голосования, но за которыми стояли конкретные избиратели. Восстановление мажоритарной составляющей выборов по округам вновь делает депутатов политически независимыми, а Государственную Думу – более подчиненной региональным интересам.

По мнению ученых-конституционалистов и политологов, другой причиной перехода от пропорциональной к смешанной системе выборов высшего представительного органа послужил тот факт, что и в Италии, и в Российской Федерации, несмотря на большое количество политических партий, участвующих в электоральных процессах, сильные партии, которые были бы близки и понятны народу, так и не были созданы.

Возвращение к смешанной избирательной системе не означает возврат к прошлому. Новации избирательного законодательства по возвращению смешанных выборов работают в новой среде: предсказуемость парламента; фракционная дисциплина; присутствие партий на территориях; возросшая связность в функционировании всего механизма политического управления.

**Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении.** Вопрос о выборе оптимального типа избирательной системы для какой-либо политической системы не может рассматриваться в качестве абсолюта. Несомненно, каждая система имеет свои достоинства и недостатки, но эти элементы могут приниматься в расчет только в связи с характером конкретного политического режима. Кроме того, политические объединения, обладающие большей поддержкой, зачастую пытаются высказываться в пользу избирательной системы, которая давала бы им наибольшие преимущества. Для них наилучшей избирательной системой является та, которая гарантирует им максимум мест.

Таким образом, при формировании избирательного законодательства Донецкой Народной Республики следует учесть опыт Итальянской Республики и Российской Федерации, поскольку:

1) необходимо избежать изменения действующей избирательной системы политическими партиями, находящимися в большинстве (во власти), для чего предлагается положения об этой системе закреплять в Конституции страны, которая может быть изменена в усложненном по сравнению с простым законом порядке;

2) пропорциональная система, безусловно, позволяет наиболее точно представить общественное мнение, однако ее применение сопряжено с трудностями в оформлении парламентского большинства, особенно в условиях нестабильного процесса формирования в Донецкой Народной Республике политических партий. В этом кроется вероятность неэффективности указанной системы. В результате представительный орган не является отражением общественного мнения, но этот орган должен давать возможность правительству проводить политику, поддерживаемую этим представительным учреждением;

3) мажоритарная система вследствие ее деформирующего действия позволяет образовывать стабильное и сплоченное парламентское большинство. Она благоприятствует эффективности деятельности парламента и дает возможность избирателю в конце срока полномочий выборного органа определиться во мнении относительно проводимой политики. В этом смысле мажоритарная система способствует чередованию правящих политических партий. Однако заниженное представительство партий меньшинства, а в ряде случаев и отсутствие их представительства также порождают серьезные проблемы;

4) смешанная избирательная система как перспективная в Донецкой Народной Республике – государстве, находящемся на ранней стадии развития демократии, с неустоявшимися политическими партиями, порождает раздробление партийной системы, что может привести к ситуации, когда в парламенте большинства нет ни у самой популярной партии, ни у небольших партий. Поэтому при выборе именно этого типа избирательной системы, на наш взгляд, на первом этапе становления избирательного законодательства следует использовать опыт Италии, когда 25% депутатов парламента избираются по пропорциональной системе, а 75% – по мажоритарной системе.

Однако какую бы совершенную избирательную систему не выбрала Донецкая Народная Республика, политическая ситуация в государстве не изменится до тех пор, пока не будет создано гражданское общество, способное контролировать власть, по какой бы системе она бы не была сформирована.

### Список использованной литературы

1. Авакьян, С.А. Конституционное право [Текст]. Энциклопедический словарь / С.А. Авакьян. – М.: Норма, 2001. – 688 с.
2. Реформа избирательной системы в России и Италии: итоги и проблемы выборов 12 декабря 1993 г. и 27-28 марта 1994 г. [Текст]: [по материалам науч.-практ. конф.] // Государство и право. – 1994. – № 11. – С. 157-160.
3. Италия. Конституция и законодательные акты [Текст]: пер. с итал. / Редкол.: Г.В. Барабашев, О.А. Жидков, И.П. Ильинский, Г.П. Калямин, Б.А. Страшун, В.А. Туманов (предисл.), В.Е. Чиркин; пер.: Т.А. Васильева (вступ. ст.); сост. и вступ. ст.: Н.Ю. Попов (пер.). – М.: Прогресс, 1988. – 392 с.
4. Зарубежное избирательное право [Текст]: учеб. пособие / глав. ред. В.В. Маклаков. – Издательство «НОРМА», 2003. – 288 с. – (Издательский проект «Зарубежное и сравнительное избирательное право»).
5. Карпикова, И.С. Итальянская избирательная система [Текст] / И.С. Карпикова // Советское государство и право. – 1965. – № 11. – С. 136-140.
6. Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 года [Текст] // Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 2. / [под общ. ред. и со вступ. ст. Л.А. Окунькова]. – М., 2001. – 840 с.
7. Корниенко, М.И. Избирательное законодательство для органов местного самоуправления [Текст]. Выводы. Вып. 1. / М.И. Корниенко. – К.: Политолог, 1993. – 187 с.
8. Левин, И.Б. Реформа избирательной системы в Италии [Текст] / И.Б. Левин // Полис. – 1993. – № 3. – С. 87-90.
9. Лысенко, В.И. Реформа избирательной системы в России и Италии: итоги и проблемы выборов 12 декабря 1993 г. и 27-28 марта 1994 г. [Текст]: [по материалам науч.-практ. конф.] / В.И. Лысенко // Государство и право. – 1994. – № 11. – С. 43-47.
10. Маклаков, В.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст]: учебник. В 4 т. Т. 1-2 / В.В. Маклаков. – М., 1996. – 318 с.
11. Прело, М. Конституционное право Франции [Текст] / М. Прело. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1957. – 187 с.
12. Современные избирательные системы [Текст]. Вып. 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия / Т.О. Кузнецова, Л.М. Ефимова, А.Г. Орлов, М.А. Сапронова; [науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский]. – М.: РЦОИТ, 2015. – 472 с.
13. Ставнійчук, М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики [Текст]: моногр. / М.І. Ставнійчук. – К.: Факт, 2001. – 156 с.

*Статья поступила в редакционную коллегию 22.02.2017*