

**ЕЛЕКТОРАЛЬНА СИСТЕМА В ПОДІЛЕНИХ СУСПІЛЬСТВАХ: ДОСВІД
ДЛЯ УКРАЇНИ**

Стаття присвячена розгляду прийнятній для поділених суспільств електоральній системі, а також її основним складовим. Наведено, які елементи електоральної системи впливають на партійну та політичну систему в цілому. Визначено, що для України найбільш прийнятною виборчою системою є помірно пропорційна система, яка не викликає значну фрагментацію суспільства, в той же час дає найбільшим суспільно-політичним групам бути представленими у владі.

Ключові слова: електоральна система, поділені суспільства, пропорційна система виборів

Мовчан У. І.

**ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ СИСТЕМА В РАСКОЛОТЫХ ОБЩЕСТВАХ: ОПЫТ
ДЛЯ УКРАИНЫ**

Статья посвящена рассмотрению приемлемой для разделенных обществ электоральной системе, а также ее основным составляющим. Показано, какие элементы электоральной системы влияют на партийную и политическую систему в целом. Определено, что для Украины наиболее приемлемой избирательной системой является умеренно пропорциональная система, которая не вызывает значительную фрагментацию общества, в то же время дает крупнейшим общественно-политическим группам быть представленными во власти.

Ключевые слова: электоральная система, разделенные общества, пропорциональная система выборов

Movchan U.

ELECTORAL SYSTEM IN DIVIDED SOCIETIES: PRACTICE FOR UKRAINE

The article is devoted to consideration of electoral system which is acceptable for divided societies, and main elements of that system. These elements of electoral systems are affected on party and political systems. The moderate proportional representation is the most acceptable electoral system for Ukraine that does not cause society's fragmentation and allows substantial social and political groups to be represented in government.

Key words: electoral system, divided society, proportion representation

В останні роки відбувається широка експертна дискусія щодо необхідності модернізації і підвищення ефективності функціонування політичних інститутів сучасних демократій взагалі, та суспільствах що трансформуються, особливо. Одним із перспективних напрямів є реформування електоральної системи. Працююча політична система – це, насамперед, ефективно електоральне законодавство, адже воно визначає ландшафт сучасної демократії. Неадекватність виборчого законодавства умовам розвитку країни спричиняє дисбаланси в системі державного управління. Даними питання займаються такі дослідники, як Б. Грофман, Б. Рейлі, А. Лейпхарт, Д. Горовіц, Дж. Сарторі, П. Норріс.

Метою статті є висвітлення основних типів та характеристик електоральної системи, які є найбільш прийнятними для суспільств з глибокими розмежуваннями, а також виявити, яким чином можливо реформувати електоральну систему в Україні.

Електоральна система має значний вплив на тип партійної системи, особливо число та відносний розмір політичних партій в парламенті. Електоральна система також впливає на партійні кампанії та спосіб, яким ведуть себе еліти, таким чином, визначаючи широкий політичний клімат, який може сприяти або гальмувати налагодженню зв'язків між партіями, забезпечувати стимули для партій та груп мати широку основу представництва та акомодатії, або спиратися на вузькі етнічні, релігійні, та ін. зв'язки. Різні виборчі системи можуть посилити або послабити напруженість та конфлікти в суспільстві. З однієї сторони, напруженість може існувати між системами, в яких ставка робиться на представництво груп меншин, та тими, які стимулюють сильне однопартійне правління. З іншої сторони, якщо електоральна система сконструйована таким чином, що не дозволяє опозиційним партіям мати шанс виграти на наступних виборах, то ці партії можуть відчувати себе «не в системі», та використовувати недемократичні методи боротьби.

Ще одну важливу характеристику, яку має електоральна система в порівнянні з іншими елементами політичної системи, є те, що електоральними правилами легше за все маніпулювати в політичних цілях. Мається на увазі не те, що виборчу систему легко змінити, а те, що інші елементи системи змінити ще важче. Та при створенні дизайну електоральної системи найкраще почати зі списку критеріїв, які б виражали, чого потрібно досягти, уникнути, а в широкому сенсі, як повинен виглядати парламент та уряд.

Тоді як політичні дослідники мають згоду в тому, що електоральні системи здійснюють значний вплив на формування широкої політичної арени, вони сперечаються з питання, яка електоральна система найбільш прийнятна для поділених суспільств. Суперечки про найбільш відповідний для перехідних суспільств та консолідованих демократій тип виборчої системи традиційно обертаються навколо вибору між однією з різновидів мажоритарної або пропорційної виборчої системи. Вважається, що перша з них сприяє формуванню стійких однопартійних кабінетів, інша краще забезпечує представництво всіх значимих суспільних сегментів та „консensusний” поділ владних повноважень [1]. Існує згода серед експертів щодо того, що мажоритарна система відносної більшості в поєднанні з загальнонаціональним округом не є прийнятною електоральною системою для гетерогенних суспільств [2].

Можна виділити дві школи. Перша з них (найяскравішим представником якої є А. Лейпхарт) стверджує, що тільки певний тип пропорційного представництва є прийнятним у випадку глибоко корінних етнічних розмежувань. Пропорційне представництво – це ключовий елемент консоціального напрямку, який підкреслює необхідність розвитку спільного здійснення влади елітами. Але в той же час інший підхід, який представляє Д. Горовіц, визначає, що кращий шлях зменшити деструктивні характеристики поділеного суспільства – не заохочувати формування етнічних партій, але скоріше використати електоральну систему таким чином, яка буде заохочувати кооперацію та акомодатію серед конкуруючих груп [3, р. 157]. Якщо перші схильні віддавати перевагу системі ПП з закритими партійними списками, то другі – голосуванню з перевагами.

В останній можна виділити кілька підтипів – альтернативне голосування та голосування з індивідуальною передачею голосу. Альтернативне голосування вважається кращою системою голосування в одномандатних округах. Виборець розташовує всіх кандидатів відповідно до порядку переваги. Кандидату, для того, щоб перемогти, необхідна підтримка абсолютної більшості. Якщо не один з кандидатів не отримав перші переваги більш ніж п'ятдесят відсотків виборців, то кандидатів, які набрали найменшу кількість голосів, викреслюють зі списків, а переваги інших розподіляються доти, поки не виявлять переможця, який одержав абсолютну більшість голосів [4, с. 5]. З огляду правила

розподілу місць, найбільш чистою системою з усіх є голосування з індивідуальною передачею голосу (ГПП) у багатомандатних виборчих округах: для виборців обов'язковим є відзначити цифрами прізвищ кандидатів, в якому порядку за них голосують, будь-яке перевищення квоти (норми представництва) перепризначається відповідно до другої переваги, кандидатів, що знаходять наприкінці списку, виключають зі списку і їхнє переважне право перерозподіляють доти, поки не будуть зайняті усі місця [4, с. 8]. Системи передачі голосів збільшує шанс, що голоси перейдуть від етнічної партії до неетнічної, таким чином, заохочуючи навіть в глибоко поділених суспільствах формування та зміцнення ядра „помірного середнього” всередині електорату в цілому [3, р. 158].

Сильним аргументом для системи пропорційного представництва є те, що система уникає аномальних результатів мажоритарної системи та краще здатна забезпечити представництво в парламенті. Для багатьох нових демократій особливо тих, які стикаються з глибокими соціальними розколами, включення всіх значимих груп в парламент може бути важливою умовою для консолідації демократії. Але в той же час однією з негативних сторін пропорційної системи є те, що вона породжує значну фрагментацію партійної системи. Таким чином, договірний процес проходить важко та необхідно значно більше витрат для створення коаліції. Обмежена кількість партій полегшує коаліціювання та утворення парламентської більшості. З іншого боку, президент, який опирається на більшість, є „сильною” політичною фігурою. За наявності же взаємних стримувань, зміцнення як партійної системи, так й позиції голови держави не несуть у собі загрози домінування чи то президента над парламентом, чи то законодавців над виконавчою владою. Для змішаних режимів більш підходить така електоральна формула, яка запобігає партійній фрагментації або обмежує її. Високий рівень партійної фрагментації може мати різні, інколи важкопрогнозовані наслідки щодо парламентської більшості та її відношення до президента.

Існує згода серед спеціалістів з електоральних процесів в тому, що ключовим детермінантом здатності електоральної системи переводити голоси у місця є величина округу (магнітуда - M). Величина округу – це число кандидатів, які обираються від певного округу. Магнітуда має значний вплив на рівень диспропорційності та на число партій. Зі збільшенням величини округу встановлюється більш точна відповідність між долями голосів, які отримала партія на виборах, та долями місць, займаних у парламенті. При єдиному загальнонаціональному окрузі результати можуть бути найбільш пропорційні, але в той же час означає, що зв'язок між обраним членом та округом вкрай слабкий. Необхідно також відмітити, що існує велика диспропорційність співвідношення місць та голосів у нових демократіях, які прийняли пропорційну систему в сполученні з високою величиною округу. У нових демократіях кількість партій, які брали участь у виборах, буде збільшуватися зі збільшенням величини округу. Якщо більшість партій не зможуть подолати поріг представленості на рівні округу (або деякий загальнонаціональний поріг), цілком вірогідно, що 20 (чи більше) відсотків голосів опиняться втраченими, і це дійсно викличе певну диспропорційність долі голосів та долі місць в рамках партійної системи в цілому [5, с. 37].

Способом, який блокує надмірну фрагментацію, не відмовляючись від системи взагалі, є загороджувальний бар'єр. Диспропорційність результатів виборів збільшується, але при цьому вона рідко досягає рівнів, які спостерігаються за мажоритарною виборчою системою. Загороджувальний бар'єр – це мінімальний рівень підтримки, яку повинна отримати партія на виборах. Бар'єр може бути як офіційною нормою (формальний бар'єр) чи існувати як математична якість електоральної системи (ефективний бар'єр). Формальний бар'єр встановлений або конституційно, або прописаний в законі, який визначає систему пропорційного представництва, тоді як ефективний, скритий чи природний бар'єр виступає побічним продуктом певної електоральної системи [6].

Ще однією невід'ємною складовою виборчої системи є правило розподілу мандатів, що безпосередньо визначає пропорційність пропорційної системи. Світова практика оперує досить широким набором методик пропорційного розподілу місць. Досліджуючи механізм пропорційного розподілу місць при застосуванні різних варіантів квот у поєднанні з „методом найбільших залишків”, Р. Таагепера та М. Шугарт дійшли висновку, що за допомогою оперування різними варіантами квот можливо програмувати певні електоральні результати (наприклад, обмежити представництво найбільшої партії можливо через перехід до високої виборчої квоти) [7]. Метод д'Ондта є сприятливим для найбільшої партії, а метод Сент-Лаге – для малої. Причому чим ближчими один до одного є дільники, тим більшою є перевага великих партій.

Цікавою для української виборчої системи може бути тринімінальна виборча система – гібридна модель, в якій пропорційність результатів забезпечується мажоритарним механізмом голосування. У кожному окрузі політичні партії і блоки висувають „відкриті” списки з трьох кандидатів, виборець віддає свій голос за певного кандидата, а не за список. При розриві між першим та другим місцем більше, ніж у три рази, всі три місця з трьох віддаються політичній партії або блоку, який є лідируючим. Тринімінальна виборча система дозволяє проводити вибори за партійними списками та, при відсутності значного розриву голосів, достатньо точно відображати політичні уподобання виборців. Закладений пропорційний механізм (який починає працювати при значному розриві голосів) дозволяє коректувати мажоритарні результати в умовах явного або абсолютного переважання тієї чи іншої політичної сили в певному окрузі (винагороджуючи цю силу одним або двома додатковими місцями). Тринімінальна система множить електоральні шанси великих партій за рахунок малих та стимулює трансформацію партійно-електоральної моделі до двопартійного формату [8, с. 75]

Електоральна реформа в Україні має незавершений характер. Існуюча напівпрезидентська республіка разом з пропорційною системою на основі загальнонаціонального округу створює дисбаланси в політичній системі, робить її не ефективною та не працюючою. В той же час вибір пропорційного формату виборів для поділених суспільств схвалюють багато вчених, таких як А. Лейпхарт, Дж. Сарторі, Х. Лінц. Постає питання про необхідність модифікування електоральної системи. Виборча система має бути простою для розуміння й функціонування – критерій, який особливо важливий для нових демократій. А. Лейпхарт виділяє такі характеристики, які повинні бути властиві виборчій системі в поляризованому суспільстві: високий, але не обов'язково ідеальний, рівень пропорційності; не дуже великий розмір виборчого округу для запобігання створення занадто великої дистанції між виборцями і їх представниками; партійний список, у якому партії представляють список кандидатів виборцям; закриті або майже закриті списки, у яких виборці, насамперед, обирають партії замість окремих кандидатів усередині списку. Система пропорційного представництва із закритими списками сприяє утворенню й відтворенню сильних та згуртованих політичних партій [9, р. 101].

Згідно з уявленнями про консенсус як основу представницької демократії, політичні інститути в першу чергу повинні підтримувати рішення, які направлені на консенсус, угоди та компроміси між різноманітними парламентськими партіям, кожна з якої повинна приймати участь в управлінні, а також – децентралізацію процесів прийняття рішень. Прибічники консенсусної моделі демократії стверджують, що пропорційні виборчі системи сприяють утворенню урядів, орієнтованих на домовленість та співробітництво, знижують бар'єри для партій меншин, розширюють багатопартійність, підтримують ефективність відмови від участі у виборах та гарантують, що склад парламенту вірно відображає соціальне та політичне різноманіття суспільства [10, с. 80].

Але для запобігання значної фрагментації в суспільстві слід дотримуватися помірно пропорційної системи, яку для підстрахування можливо доповнити синхронним проведенням президентських та парламентських виборів та відмовою від мажоритарної

системи виборів президента у два тури. Таке пропорційне представництво дає можливість виражати свою думку деяким значимим партіям, які представляють інтереси певних меншин.

Таким чином, з огляду на досягнення в сучасній електоральній інженерії та необхідність значних поправок в сучасне виборче законодавство України можливо запровадити наступний дизайн електоральної системи в поєднанні з певними елементами політичної системи:

1. Синхронізація парламентських та президентських циклів. Напівпрезидентський режим передбачає розділене правління між президентом та прем'єр-міністром. Задля ефективного функціонування політичної системи необхідно звести у часі протягом року вибори Президента України та вибори до Верховної Ради України. Це дозволить уникнути значних транзакційних витрат на домовленості щодо кандидатури прем'єр-міністра.

2. Впровадження відкритих партійних списків з преференціями. Відкритий список є однією з умов прозорості виборів, завдяки чому виборці бачать, кого обирають. Здатність виборців обирати всередині списку робить їх більш включеними у політичний процес, а також відповідальними за свій вибір, що є необхідною умовою громадянського суспільства.

3. Введення регіональних списків на виборах до Верховної Ради України. Згідно діючого законодавства, вибори народних депутатів відбуваються на основі єдиного загальнонаціонального округу. З однієї сторони це робить результати більш пропорційними, але в той же час спостерігається диспропорційність результатів щодо представлення регіонів. В умовах поділеного українського суспільства та відсутності другої палати (де регіони змогли б відстоювати свої інтереси) доцільно було б ввести регіональні партійні списки до парламенту.

4. Введення елементів тринімінальної виборчої системи. Якщо розрив між першим та другим місцем складає більше, ніж два рази, то лідируючий партії чи блоку віддається додаткове місце, якщо у три рази, то 2 місця. Це дасть змогу пом'якшити чисту пропорційну систему, а також партії, які користуються найбільшою підтримкою населення, будуть заохочуватися наданням додаткових місць.

5. Зміни щодо моделі переводу невикористаних голосів у місця. Однією з проблем виборів за пропорційною основою є вибір математичної моделі, за якою відбувається переведення голосів у місця. В Україні згідно з Законом „Про вибори народних депутатів” ст. 96 п.9 дробові залишки розподіляються за квотою Хера, або методом „найбільшої частки, що залишилась”. Ця практика не сприяє тому, щоб всі значимі групи будуть представлені пропорційно, тому, на наш погляд, краще ввести модифікований метод Сант-Лаге. Цей метод сприяє проходженню до парламенту середніх партій, що дасть змогу різним сегментам суспільства бути представленим у владі.

6. Задля стимулювання партійного будівництва та набуття партійною системою України більшої сталості: впровадити диференційований виборчий бар'єр для політичних партій та виборчих блоків. Доцільно залишити 3 % бар'єр для політичних партій та підняти до 5 % бар'єр для виборчих блоків, що складаються не більш ніж з трьох партій, з підняттям на 1 % за кожну додаткову партію у виборчому блоці.

7. Формування електорального кодексу. Задля кращого комплексного реформування виборчого законодавства доцільно звести його у загальний кодекс виборчого права України. Таким чином, виборче право стане окремим напрямом юридичної науки, а також будь-які поправки будуть більш комплексні та відповідатимуть сучасній практиці державотворення.

Таким чином, суспільства з глибокими соціально-політичними, етнічними розмежуваннями постають перед важким вибором типу електоральної системи. Адже це одна із важливих складових розвитку політичної системи в цілому. Україна в цьому відношенні не виключення. Пропорційна система закритих списків з єдиним загальнонаціональним округом в умовах напівпрезидентської системи довела свою

неефективність. Питання реформування електоральної системи дуже актуальне в даних умовах. Існує багато доробок щодо удосконалення електоральних систем в поділених суспільствах, які можна взяти до уваги на шляху подальшого державотворення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Norris P. Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior/ P. Norris. – Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004. – 370 p.
2. Bogaards M. Electoral Choice for Divided Societies: Moderation through Constituency Pooling and Vote Pooling / M. Bogaards // A Paper Prepared for Workshop on “Parties, Party Systems and Democratic Consolidation in the Third World”, 2001. – 42 p.
3. Reilly B. Electoral Systems for Divided Societies/ B. Reilly // Journal of Democracy. – 2002. – Vol.13. – No2. – P. 156–170.
4. Сарторі Д. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів / Джованні. Сарторі . – К: Арттек, 2001. – 224 с.
5. Грофман Б., Рейнольдс Э. Избирательные системы и искусство конституционной инженерии: обзор основных открытий / Б. Грофман, Э. Рейнольдс // ОЙКУМЕНА: Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. Выпуск 3. – Харьков: Константа, 2005. – С. 29–70.
6. Electoral System Design: The New International IDEA Handbook / Editor: Andrew Reynolds, Ben Reilly, Andrew Ellis Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005, published in Spanish and French in 2005, Arabic in 2007). – 223 p.
7. Taagapera R. Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems / R. Taagapera, M. Shugart. – New Haven: Yale University Press, 1989. – 292 p.
8. Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія/ За заг.ред. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД, 2007. – 538 с.
9. Lijphart A. Constitutional Design for Divided Society / A. Lijphart // Journal of Democracy. – 2004. – Vol. 15 – No. 2 – P. 96–109
10. Норрис П. Электоральное реформирование и фрагментированная многопартийность: механические и психологические эффекты избирательных систем и их влияние на развитие партийной системы / П. Норрис // ОЙКУМЕНА: Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. Выпуск 3. – Харьков: Константа, 2005. – С. 71–105