

УДК 324+342.8

*М. А. НАХОД*

## **ФАКТОРИ ТА КРИТЕРІЇ РОЗРОБКИ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ, ЇХ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ**

*Проаналізовано фактори та критерії, що впливають на становлення та реформування виборчих систем, охарактеризовано підходи різних дослідників. Узагальнено значення факторів та критерії розробки виборчих систем для управління виборчим процесом.*

**Ключові слова:** вибори; виборчі системи; управління виборчим процесом; парламент.

*Factors and criteria that have impact on the development and reform of electoral systems are analyzed in the article. Approaches of different researchers are described. Significance of factors and criteria of electoral systems development for electoral process control are generalized.*

**Key words:** elections; electoral systems, electoral process administration, parliament.

Становлення та реформування виборчих систем і структури органів управління виборчим процесом були й залишаються невід’ємними складовими демократичних процесів. Виборчі системи, що використовуються для обрання парламентів у різних країнах світу, потребують зваженого підходу під час розробки, оскільки вони суттєво впливають на управління виборчим процесом і на хід політичних процесів у державах.

Можливі переваги певної виборчої системи можуть бути зведені нанівець, якщо питанням теоретичних досліджень не буде приділено належної уваги на етапі розробки. Факторам і критеріям, що впливають на розробку та належне функціонування виборчих систем, часто не приділяють достатньої уваги розробники (політики і практики), що в результаті спричиняє неефективне функціонування виборчих інституцій та політичної системи країни. Виборчі системи доцільно вивчати в сукупності з управлінням виборчим процесом, оскільки під час розробки виборчих систем необхідно звертати увагу на адміністрування виборів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що становлення та реформування виборчих систем досліджувало багато вітчизняних учених і практиків, а саме: Н. Богашева, Ю. Ключковський, Д. Ковриженко, С. Конончук, О. Мазур, Б. Райковський, А. Романюк, С. Рябов, М. Ставнійчук. Фактори та критерії, що впливають на розробку виборчих систем, детально досліджували закордонні науковці Д. Батлер, К. Бенуа, С. Бірч, А. Лійпхарт, Л. Мазікот, П. Норріс, Д. Рае, А. Рейнольдс, Ш. Роккан, Р. Таагепера, Д. Фаррел, М. Шугарт. Проте узагальнених підходів до факторів і критерії розробки виборчих систем

досить мало, а їхньому значенню для управління виборчим процесом не присвячено уваги взагалі в роботах вітчизняних дослідників.

Мета статті – узагальнити фактори та критерії, які мають суттєвий вплив на становлення та реформування виборчих систем для обрання парламентів в європейських країнах; з'ясувати значення елементів розробки виборчих систем для управління виборчим процесом.

Дослідники часто вважають, що виборчі системи повинні відповідати суспільним і політичним реаліям країн, в яких вони діють. Це не означає, що для кожної країни можна підібрати ідеальну виборчу систему. Різні суспільні системи мають свої особливості, що впливають на результати виборів, та спираються на різні підходи щодо забезпечення представництва, яке матеріалізується через виборчі системи.

За допомогою одного чинника неможливо знайти пояснення застосуванню конкретної виборчої системи в конкретній країні, лише аналізуючи декілька чинників у комплексі, можливо спрогнозувати політичні наслідки від прийнятих у даному контексті рішень. Вплив різних факторів на визначення виборчої системи різний, а тому можна лише спрогнозувати їх внесок у вирішення поставленого завдання. Колектив дослідників на чолі з англійським політологом С. Бірч, в кін. ХХ-го на поч. ХХІ-го ст. вивчали трансформацію виборчих систем у посткомуністичних країнах Європи і виділили чотири узагальнені підходи, на основі яких часто пояснюють упровадження і застосування різних видів виборчих систем. Перші три підходи ґрунтуються на історичних, зовнішніх та контекстових факторах, четвертий – на інтересах основних політичних гравців конкретної країни [6, с. 9].

Історичні фактори часто слугують основою для аналізу причин, що були притаманні тому чи іншому явищу. Багато дослідників виборчих систем припускають, що інституції, які на певному історичному етапі використовувались у конкретній країні, матимуть певний вплив на формування нових інституцій чи взаємозв'язків між ними при переході до більш демократичних умов [10, с. 4]. Чіткого теоретичного підходу, який би визначав, в яких випадках історія має значення для здійснення реформи виборчої системи, а в яких немає, – не існує. Один з дієвих факторів прийнято вважати саму природу історичного досвіду, якщо він позитивний, то він сприймається; якщо негативний – швидше за все ним буде знехтувано. Як приклад можна навести історичний досвід довоєнної Німеччини, де в умовах існування пропорційної виборчої системи до влади законним шляхом прийшла партія А. Гітлера. Пов'язані з цим негативні асоціації стали однією з причин запровадження змішаної виборчої системи, що передбачала п'ятивідсотковий виборчий бар'єр, яка була покликана стримувати партійну фрагментацію.

Корисно використовувати історичний підхід за умови, якщо під час реформування виборчих процедур країна спирається на позитивний історичний досвід, який ще присутній в інституційній пам'яті конкретних виконавців або інституцій, та у випадках, коли рішення потрібно прийняти у стислі терміни [5, с. 13].

Використання зарубіжного досвіду в реформуванні виборчих інституцій та процесів набуло особливого поширення на початку ХХ ст., але згодом стало зрозуміло, що одна і та ж виборча система не може працювати належним чином у різних країнах, оскільки мають місце різні умови та характер діяльності інститутів влади. Також проявом зовнішнього впливу є так звані “експорт спеціалістів”, коли фахівці з організації виборчого процесу з одних країн допомагають розробляти виборчі правила та прогнозувати наслідки виборів в інших країнах [9]. Особливої популярності такі впливи набули в кін. ХХ ст. по відношенню до країн Східної Європи і особливо колишнього СРСР. На сьогодніні інституції, що займаються виборами, часто утворюються на основі діючих зарубіжних моделей без фактичного втручання зарубіжних експертів.

Рівень впливу зовнішніх факторів варіюється залежно від здатності місцевих експертів самостійно розробити та втілити бажану модель виборчої системи, а також від рівня культурної та світоглядної спорідненості країн, які “обмінюються” досвідом. Загалом спостерігається закономірність, коли низка країн пристосовує до своїх умов відповідну виборчу систему, а не просто здійснює її копіювання, при цьому адаптація існуючих моделей виборчих систем здійснюється доволі творчо.

До основних контекстових факторів, що мають вплив на вибір виборчої системи у різних країнах світу, прийнято відносити такі: етнічний склад населення; економічні умови; партійно-політичну систему; згоду еліт; громадську думку. Характер контекстових чинників різниться в різних країнах залежно від соціальних, культурних, історичних та економічних особливостей [5, с. 16].

Поверховий аналіз окремих контекстових факторів свідчить про те, що ними не можна нехтувати. Наприклад, існування розрізнених етнічних груп у будь-якій демократичній країні не може не відігравати жодної ролі у становленні виборчих інституцій. Економічні умови, які на перший погляд, не мають суттєвого впливу на характер виборчих законів, часто впливають на структуру та склад виборчих органів [4, с. 61]. Невивчена природа багатьох інституцій, включаючи політичні партії, створює необхідні умови для розширення впливу контекстового чинника.

Моделі, що ґрунтуються на інтересах, класифікують відповідно до типу політичних суб’єктів, яких намагаються залучати до участі у прийнятті стратегічних рішень у питаннях виборчого законодавства та відповідно до мети, яку ці суб’єкти переслідують. Теоретичні розробки, зроблені у країнах з розвинутою партійною системою, розглядають партій як основні суб’єкти в цьому процесі. Підтвердженням цьому є модель “максимальної кількості місць у представницькому органі”, розроблена К. Бенуа [4, с. 62]. Основне припущення даної моделі підтримує раніше запропонований підхід Ш. Рокана, суть якого полягає в тому, що зміна виборчої системи відбувається за умови, що партія або коаліція партій підтримає нову виборчу систему лише у випадку, якщо нова система дозволить збільшити частку місць у парламенті для цих партій. І навпаки, у випадку, коли владна партія або коаліція партій не отримує

приросту місць у парламенті від запровадження нової виборчої системи, то зміни системи (навіть якщо така зміна несе низку позитивних елементів) очікувати не варто [9, с. 72].

Аналізуючи трансформаційні процеси в посткомуністичних країнах, прослідковується тенденція, що партії не завжди можна вважати належними суб'єктами, а тому доцільно звернути увагу і на інтереси окремих політиків, які можуть мати не менший вплив на становлення виборчих систем, ніж партійні утворення. Особисті вподобання політичних лідерів щодо типу виборчої системи найчастіше продиктовані бажанням посилити свою владу або вплив [5, с. 17].

Зазвичай політики та експерти можуть мати різні мотиви до розробки та впровадження виборчих систем, але практика свідчить, що особисті інтереси розробників часто домінують над інтересами суспільства. Досить чітко ця тенденція прослідковується у країнах Центральної та Східної Європи, які порівняно нещодавно стали демократичними або й досі знаходяться у стадії інституційних трансформації. Подібна ситуація спостерігається в Україні протягом останнього десятка років.

Окрім факторів особливе значення під час розробки виборчих систем мають критерії, спираючись на які можна визначити, що необхідно створити і чого слід уникнути, яким має бути представницький орган і виконавча влада, сформована на його основі, які соціальні групи повинні мати представництво.

При розробці виборчих систем важливо визначити пріоритетні критерії та завдання, які лежатимуть в основі нової системи, а вже потім аналізувати, яка виборча система чи комбінація систем найкращим чином відповідає поставленим завданням.

Експерти Венеціанської Комісії у своїй “Доповіді про виборчі системи: огляд можливих розв’язків та критеріїв вибору” наголошують, що жодна виборча система не може бути доброю чи поганою. Для того щоб оцінити її якість, необхідно точно знати, що від неї очікують розробники та яким чином вона виконує різні, часом суперечливі, функції. Представники цієї інституції пропонують розглядати критерії вибору виборчих систем у контексті основних функцій самих систем. До цих функцій виборчих систем: вони відносять: забезпечення представництва, здійснення належного відбору майбутніх парламентарів та інвеституру [1, с. 116–121].

Американський дослідник Д. Горовіц розглядає критерії через призму цілей, які повинні досягатись при запровадженні виборчих систем. Він виокремлює шість цілей, до яких повинні прагнути розробники виборчих систем, це: пропорційність розподілу місць у виборчих органах до кількості поданих голосів; підзвітність обраних представників перед виборцями; довгостроковість влади; перемога одного з кандидатів у відповідності до критерію Condorcet; міжетнічне та міжконфесійне порозуміння; закріплення окремих владних посад за представниками меншин [7].

Найбільш широкий і повний перелік критеріїв розробки та успішного функціонування виборчих систем виділяють експерти Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам [8, с. 9]. Окремі з цих критеріїв до певної

міри дублюють напрацювання Венеціанської комісії та Д. Горовіца, деякі мають ширше або вужче розуміння. Доцільно детальніше зупинитись на більшості цих критеріїв та узагальнити напрацювання різних науковців.

Першим критерієм експерти традиційно визначають забезпечення представництва та віддзеркалення структури суспільства, що є найбільш очевидною функцією виборчих систем [1, с. 118]. Забезпечити представництво можливо в декількох формах. Територіальне представництво означає, що кожен регіон (місто, область чи виборчий округ) повинні мати своїх представників у парламенті, обраних у цьому регіоні і підзвітних своїм виборцям. Представницький орган повинен також відображати партійно-політичну ситуацію та ідеологічний поділ суспільства. Якщо половина виборців проголосувала за політичну партію, а вона не отримала жодного місця в парламенті, то така система неадекватно відображає волю виборців [8, с. 9]. Структурне представництво передбачає “дзеркальне” відображенням суспільства парламентом [2, с. 106]. Адекватно структурований парламент повинен мати у своєму складі як чоловіків, так і жінок, молодих і старших осіб, багатих і бідних, представляти різні релігійні, мовні та національні групи суспільства.

Другий критерій – зрозумілість, доступність і значущість виборів для виборців. Вибори можуть мало значити для людей, якщо участь у голосуванні якимось чином утруднена або якщо голоси виборців мало впливають на управління державою. Процес голосування залежить від того, наскільки складним є виборчий бюлетень і наскільки легко виборець може дістатися до виборчої дільниці, наскільки повним є список виборців і наскільки впевненим може бути виборець у тому, що його голос подається дійсно таємно [8, с. 10]. Також існує проблема так званих “змарнованих” голосів (голоси, які не пішли в рахунок обраного кандидата). Кількість таких голосів може становити значний відсоток, якщо вибори проводяться за мажоритарною системою відносної більшості. Яскравим прикладом значної частки “змарнованих” голосів є вибори міських голів в Україні.

Виборчі системи можна розглядати не лише як спосіб формування органів державного управління, але також як механізм забезпечення стимулів для примирення та засіб врегулювання політичних, міжетнічних та міжконфесійних конфліктів (третій критерій). Деякі системи заохочують партії звертатися за підтримкою до ширшого кола виборців поза межами їхнього базового електорату. Наприклад, навіть якщо партія спирається на підтримку населення, що є віруючими греко-католицької церкви на Галичині, певна виборча система (пропорційна) може стимулювати її до того, щоб апелювати за підтримкою до віруючих інших конфесій. Така партія у своїй політичній платформі змушена буде робити менші акценти на розбіжностях, а натомість наголошуватиме на необхідності єднання ширшого кола громадян [7]. Така поведінка виборців та партій, нав'язана розробниками виборчої системи, сприяє досягненню злагоди і взаєморозуміння в суспільстві. Системи, які дають виборцю більше одного голосу (змішані) або дозволяють виборцеві віддавати голос за кандидатів у порядку віддання переваги (голосування з

правом передачі голосу іншому кандидату), дають можливість виборцям переступати через установлені суспільні бар'єри [6, с. 199].

Четвертим критерієм дослідники визначають заохочення політичних партій до пошуків широкої підтримки. Значна кількість фактів з досвіду як усталених, так і нових демократичних країн свідчить, що довгострокова демократична консолідація, тобто рівень захищеності демократичного режиму від внутрішньої дестабілізації вимагає підтримки сильних і ефективних партій, а тому виборча система повинна сприяти утвердженню такої тенденції, а не призводити і заохочувати до фрагментації партій [8, с. 13]. Крім зменшення загрози виникнення внутрішнього суспільного конфлікту, партії, які спираються на широкі маси та різні соціальні групи виборців, мають більше шансів виражати реальну суспільну думку, ніж партії, які відстоюють вузькі або регіональні інтереси.

Сприяння формуванню стабільної та ефективної виконавчої влади розглядається як ще один (п'ятий) критерій та важлива мета в процесі розробки виборчих систем. Здійснення ефективної законодавчої роботи, частково пов'язане з наявністю дієвої парламентської більшості, що, у свою чергу, залежить від виборчої системи. Як свідчить практика, мажоритарні виборчі системи переважно ведуть до створення парламенту, в якому одна партія може виграти вибори в усій об'єднаній опозиції, в той час як пропорційні системи ведуть до створення коаліційних урядів [Там же, с. 12].

У законодавчих органах, де представлено багато партій, формування довготермінових коаліцій може виявитись проблематичним. Однак і пропорційні системи також можуть призводити до утворення однопартійної парламентської більшості, а мажоритарна система може залишити всі партії без можливості сформувати дієву більшість.

Заради перемоги на виборах окремі виборчі системи (ті, що використовують загальнонаціональний виборчий округ або великі багатомандатні округи) можуть змусити партії скорегувати найбільш конфліктогенні програмні положення. У країнах, де це трапляється, зростає ймовірність формування довгострокової влади.

Шостий критерій – забезпечення підзвітності влади розглядається як один з наріжних каменів представницької форми правління, яка вимагає, щоб вибрані посадовці дотримувалися своїх передвиборчих обіцянок. Виборчі системи, які обмежують можливості партійного керівництва у відборі кандидатів (ті, що передбачають висування незалежних кандидатів), сприяють обранню представників більш залежних від виборців. Пропорційна виборча система з використанням загальнодержавного списку кандидатів зазвичай надає лідерам популярних партій значний вплив на визначення того, який з кандидатів отримає переважне (краще) місце в партійних списках і, таким чином, отримає більші шанси на обрання [7]. При зазначеній виборчій системі лідери провідних партій мають таку владу, що обмежує можливість виборців обрати відповідальних та підзвітних саме їм кандидатів. З огляду на цей критерій можна припустити, що виборчі системи, в основі яких лежить застосування виборчих округів

(мажоритарна система відносної більшості, або навіть пропорційна система з невеликими регіональними партійними списками) мають певні переваги.

Критерій *прийнятності витрат на виборчий процес для країни* може бути важливим як для заможних країн, так і тих, які мають суттєвий бюджетний дефіцит. Проте бідні країни не можуть дозволити собі проводити вибори у два тури або підрахунок голосів за складною системою голосування з правом передачі голосу іншому кандидату. Питання фінансових затрат завжди повинні братись до уваги, а простота системи з короткостроковою точкою зору може не завжди виявитися фінансово ефективною в довгостроковій перспективі. Виборча система може бути дешевою і простою з позицій організаційно забезпечення, але не відповідати нагальним потребам суспільства [8, с. 13].

Відповідність міжнародним стандартам як критерій набув важливості порівняно недавно і береться до уваги під час розробки виборчих систем переважно у нових та перехідних демократіях. У сучасних умовах розробка виборчих систем відбувається за наявності значної кількості міжнародних конвенцій та угод, що впливають на політичну ситуацію. До формалізованих міжнародних документів, які доцільно брати до уваги під час розробки виборчих систем належить Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН 1966 р., а також резолюції, висновки і рекомендації, що стосуються організації та проведення демократичних виборів розроблені Радою Європи, Європейським Союзом, Організацією з безпеки та співробітництва в Європі, Венеціанською комісією [3, с. 29]. Разом з тим не існує єдиних погоджених міжнародних стандартів для проведення виборів, існує консенсус, що такі стандарти повинні включати такі принципи: вільні, чесні і періодичні вибори з гарантованим загальним правом голосу для дорослого населення; таємність голосування і неможливість тиску на виборця; відповідність принципу “одна особа – один голос”.

До менш важливих критеріїв розробки виборчих систем, які часто нехтуються як в усталених, так і в нових демократіях, варто віднести такі: сприяння існуванню ефективної опозиції, закріплення можливості бути обраними для представників меншин, можливість обрання відповідно до критерію Condorcet. Їх вплив на управління виборчим процесом потрібно окремо глибше дослідити.

Аналіз факторів, що впливають на становлення виборчих систем та управління виборчим процесом, дозволяє стверджувати, що найбільше значення мають фактори, що ґрунтуються на історичному досвіді, зовнішньому впливові та контекстивних чинниках, але особливе місце в цьому контексті відводиться інтересам основних політичних гравців, які найчастіше домінують при прийнятті рішень стосовно виборчих систем.

Вивчення та аналіз обставин, які ґрунтуються на цих факторах, сприяють зваженому та системному вирішенню проблем, з якими можуть зіткнутись розробники виборчих систем, та веде до запровадження найбільш оптимальних систем голосування і управління виборчим процесом.

Критерії для розробки виборчих систем включають як набір побажань стосовно функціонування виборчих систем, так і цілком конкретних функцій і

цілей, які потрібно реалізувати у виборчому законодавстві на практиці. Основними критеріями, на які варто звернути особливу увагу у вітчизняних політичних умовах, є такі: забезпечення представництва та віддзеркалення структури суспільства, забезпечення підзвітності влади та обраних представників, сприяння формуванню стабільної та ефективної виконавчої влади, а також задоволення критерію прийнятності витрат на виборчий процес і відповідність міжнародним стандартам. Критерії не завжди узгоджуються між собою, тому задовольнити максимальну їх кількість при розробці доволі проблематично. З огляду на конкретний політичний контекст варто визначити пріоритети, за яких функціонування виборчої системи може виконати поставлені завдання. Визначення пріоритетних критеріїв залежить безпосередньо від тих, хто бере участь у конституційно-нормотворчому процесі конкретної країни.

Узагальнивши вищенаведене, можна зробити висновок, що управління виборчим процесом здійснюватиметься ефективніше за умови, якщо під час розробки виборчих систем будуть максимально враховані фактори та критерії, притаманні цьому процесу в демократичних країнах.

Узагальнивши теоретичну базу стосовно основних факторів і критеріїв розробки виборчих систем, у подальших дослідженнях буде вивчено можливі підходи до реформування виборчих систем та управління виборчим процесом в Україні, змодельовано можливі наслідки та результати такого реформування.

#### Література:

1. *Ключковський Ю. Б.* Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи ; [пер. з англ.] / Ю. Б. Ключковський. – вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с.
2. *Наход М.* Майбутнє пропорційної виборчої системи в Україні: національний та регіональний рівень / М. Наход // Політична реформа очима експертів: значення публічних консультацій. – К., 2007. – С. 94–107.
3. *Радченко С. В.* Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / С. Радченко. – К. : Факт, 2003. – 258 с.
4. *Benoit K.* Institutional Choice in New Democracies / K. Benoit and J. W. Schieemann // Journal of Theoretical Politics. – 2001. – vol. 13. – № 2. – P. 60–72.
5. *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe* / S. Birch, F. Millard, M. Popescu and K. Williams. – Basingstoke, Hampshire & New York: Palgrave Macmillan, 2002.
6. *Farrell D.* Electoral Systems: A Comparative Introduction / D. Farrell. – N.–Y. : Palgrave, 2001.
7. *Donald L.* Horowitz. Electoral Systems and Their Goals: A Primer for the Decision-makers, 2003. – Режим доступу : <http://www.cic.nyu.edu/peacebuilding/oldpdfs/E6ElectoralSystemsHorowitz.pdf>
8. *Reynolds A.* The International IDEA Handbook of Electoral System Design / A. Reynolds, B. Reill. – Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005.



9. *Rokkan S.* Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development / S. Rokkan. – Oslo : Universitetsforlaget, 1970.

10. *Taagepera R.* Seats and Votes / R. Taagepera and M. S. Shugart. – New Haven: Yale University Press, 1989.

*Надійшла до редколегії 28.04.2011 р.*