

# ПРОЕКТУВАННЯ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ: ОСНОВНІ ПІДХОДИ ТА ПРИНЦИПИ

*У статті розкриваються основні підходи до проектування виборчих систем, автором визначаються критерії та принципи електорального дизайну.*

**Ключові слова:** виборча система, електоральний дизайн, виборче право, виборчі стандарти, виборчі норми.

*В статье раскрываются основные подходы к проектированию избирательных систем, определяются критерии и принципы электорального дизайна.*

**Ключевые слова:** избирательная система, электоральный дизайн, избирательное право, избирательные стандарты, избирательные нормы.

*The article describes main approaches to the design of electoral systems. The author defines criteria and principles of electoral design.*

**Key words:** electoral system, electoral design, electoral law, election standards, electoral rules.

Напевно, важко буде віднайти у політичній системі більш неоднозначну складову, ніж виборча система. З одного боку, вона надзвичайно успішно піддається формалізації, з іншого – вплив зовнішніх факторів на формальні показники робить наслідки маніпулювання ними слабо прогнозованим як з точки зору глибини змін, так і з позицій їх масштабу. Все це в сукупності надає мистецтву електорального дизайну статусу своєрідного сакрального знання, оволодіння яким, як інколи здається, може стати панацеєю від усіх бід та вад політичної системи. Але так само і невдалий експеримент у електоральному дизайні може легко завдати їй майже не виправного удару.

Українська політична практика протягом всього періоду незалежності, фактично, ухилялася від реального заглиблення у проблему розробки оптимальної виборчої системи для нашої держави. Незважаючи на те, що виборче законодавство змінювалося неодноразово, справжнього налаштування виборчої системи саме під потреби вітчизняної політичної системи так і не було здійснено. Застосовувалися виключно «чисті» варіанти трьох провідних типів виборчої системи: мажоритарної, змішаної та пропорційної – без впровадження різного роду систем балансування представництва, формування географічних зв'язків, компенсування втрачених голосів і т. д. Численні зміни, натомість, стосувалися суто технічних аспектів виборчого процесу, і були обумовлені скоріше взаємною недовірою учасників виборчого процесу, ніж прагненням вдосконалити виборчу систему. Як наслідок, вже зараз, на думку експертів Європейської

комісії «За демократію через право», український виборчий закон «надмірно регулює окремі сфери управління виборчим процесом» [1].

Виходячи з цього, є сенс зосередитися не на технічних аспектах виборчого дизайну, а на його сутнісному наповненні, на тих принципах, критеріях і підходах, що були вироблені у політичній науці до цього процесу, з тим аби з'ясувати можливості їх застосування в українській практиці.

Зважаючи на великий обсяг матеріалу, текст було розділено на дві частини, і в межах даної статті, увага буде зосереджена переважно на здобутках західних фахівців електорального дизайну, серед яких слід назвати таких вчених, як Д. Горовіц, Е. Елліс, А. Лейпхарт, А. Льюїс, П. Норріс, Б. Райлі, Е. Рейнольдс, М. Уоттенберг, М. Шугарт та ін. Доробок вітчизняної науки та практики у даній сфері буде розглянуто окремо.

Електоральний дизайн можна визначити як процедуру формування або трансформування виборчої системи на основі певних критеріїв згідно з визначеними принципами за допомогою маніпулювання набором параметрів, що описують виборчу систему.

Історично розвиток електорального дизайну пройшов декілька етапів. Перший етап припадає на XVIII-XIX століття, протягом якого була розроблена одразу ціла низка різноманітних варіантів виборчих систем за авторством таких відомих вчених, як Ж.-Ш. де Борда, М. де Кондорсе, Дж.Ст. Мілль, Т. Хейр та інші.

З кінця XIX століття інтерес до електорального дизайну в країнах Заходу спадає. У Європі з 1885 по

1985 рр. нараховується лише 14 завершених трансформацій виборчих систем, а з 1945 по 1990 А. Лейпхарт у 27 досліджуваних ним сталих демократіях взагалі фіксує лише один такий перехід [7, с. 249].

Однак вже в 90-ті рр. ХХ століття ситуація радикально змінюється і трансформації виборчих систем швидко охоплюють сталі демократії, суттєво зачіпаючи Ізраїль, Японію, Нову Зеландію, Великобританію, Італію, Австрію, Португалію, Швейцарію та інші країни [7, с. 249].

М. Шугарт та М. Уоттенберг виділяють тут два різновиди трансформацій. В першому випадку зміни у виборчій системі ініціюються партією влади, яка сподівається посилити свої позиції завдяки реформі, або непокоїться через можливі втрати електорату у випадку блокування реформи. У другому реформа відбувається під тиском невдоволених діючою виборчою системою. Прийнято виділяти чотири типи факторів таких перетворень: плюралітарний (Нова Зеландія), гіпер-репрезентативний (Ізраїль та Італія), гіпер-персоналістичний (Японія) та гіпер-централізований (Венесуела) [8, с. 571-572].

Другий напрямок розвитку електорального дизайну починає розвиватися з середини ХХ століття. Він пов'язаний з появою нових незалежних держав із багатоскладовими суспільствами, відсутністю досвіду представницької демократії та нерозвиненими політичними інститутами із числа тих, що є основоположними для західних політичних систем (особливо це стосується політичних партій). Для нас він становить особливий інтерес з огляду на схожі проблеми, що постають перед молодою українською державою.

У електоральному дизайні для багатоскладових суспільств домінують дві основні течії: ортодоксальна та доцентрова (центріпеталістська).

**Ортодоксальна школа** має свої коріння у дослідженнях виборчих процесів у постколоніальних державах 50-60 рр. Зокрема, у роботах А. Льюїса, побудованих на основі вивчення постколоніальних демократій у Гані, Нігерії та Сьєрра-Леоне, доводиться, що мажоритарна система є недоцільною для застосування у етнічно розділених суспільствах.

Прихильники даного підходу, серед яких вирізняється постать А. Лейпхарта, постулюють необхідність застосування пропорційних виборчих систем та визначають чотири ключові моменти, яким вони повинні сприяти: формування великих урядових коаліцій; пропорційне представництва у органах державної влади та місцевого самоврядування всіх суспільних груп; федералізація держави або створення автономних утворень; надання групам, що залишаються у меншості, механізмів для ветування політичних рішень [6, с. 20]. На практиці такі рекомендації виливаються у відданні безумовної переваги пропорційним виборчим системам партійних списків із застосуванням єдиного загальнодержавного виборчого округу або декількох великих округів.

Противники ортодоксальної школи акцентують увагу на тому, що дана виборча система проковує

загострення протиріч у суспільстві і не заохочує учасників політичного процесу до кооперації, в чому Україна могла переконатися вже після перших років її застосування.

На відміну від ортодоксальної, **доцентрова (центріпеталістська) школа** не вважає пропорційні виборчі системи у чистому вигляді вдалим вибором для багатоскладових суспільств. Цей підхід багато в чому базується на постулатах Д. Горовіца, викладених ним у другій половині 80-х років ХХ ст. Дана школа відстоює побудову виборчих систем, які б були орієнтовані не на широке представництво усіх соціальних груп у парламенті, а на створенні переваг для тих політичних сил, які шукають електоральної підтримки не лише в окремому регіоні або в окремій етнічній чи релігійній групі, але і намагаються схилити на свій бік представників різних соціальних груп через підняття проблем, актуальних для всього суспільства. Найбільш прийнятними тут вважаються системи альтернативного та додаткового голосування за зразком Австралії та Шрі-Ланки [6, с. 21].

Втім, незалежно від школи, електоральний дизайн починається з тих критеріїв, якими керується проєктант виборчої системи в ході своєї роботи. На їх важливості, а також і наважливості дотримання певних принципів електорального дизайну, наголошує зокрема Е. Рейнольдс, пропонуючи власне бачення даного питання, на якому, з огляду на його ґрунтовність слід зупинитися докладніше [3].

Першим критерієм є **репрезентативність** виборчої системи. Можна виділити принаймні чотири концепти репрезентативності, серед яких здійснюється вибір при електоральному дизайні. Перший – **географічний**, який є за своїм характером дещо формальним, оскільки передбачає базування представництва на основі територіального фактору. Такий тип репрезентативності успішно вирішує проблему зв'язку депутатів зі своїми виборцями, проте залишає широкі можливості для застосування адміністративного ресурсу у недемократичних країнах.

Другий концепт – **ідеологічний** – передбачає орієнтування виборчої системи на представництво різноманітних ідеологічних уподобань у країні як через обрання окремих кандидатів, так і через голосування за політичні партії, що мають власну ідеологічну базу.

**Партійний** концепт, що реалізується в сучасній виборчій системі України виключає можливість участі у виборах до колективних представницьких органів окремих кандидатів, що не представляють політичні партії, або максимально ускладнює таку участь. На відміну від попереднього варіанту, в даному випадку політичні партії можуть і не мати ідеологічної бази.

Нарешті, **дескриптивний** концепт, який можна вважати найбільш прийнятним, але і найбільш складним у практичній реалізації, передбачає, що виборча система має будуватися на принципах максимально широкої репрезентативності суспільства за цілим рядом критеріїв: статевими та віковими,

характеристикам, рівнем доходів, релігійними уподобанням, приналежністю до етнічних груп, мовним особливостям тощо.

Другим критерієм виступає **доступність** виборчої системи. З одного боку, вона повинна бути зрозумілою для виборців, а з іншого – самі виборчі процедури не повинні ускладнюватися настільки, щоб позбавити виборця бажання брати участь у виборах.

Третій критерій – **значущість вибору**. Мова тут іде не тільки і не стільки про спотворення результатів виборів в результаті свідомих порушень учасників виборчого процесу, а про феномен «втрачених голосів» – тих, які віддані за кандидатів або партії, що не вибороли місць у представницьких органах. Під час позачергових виборів народних депутатів України у 2007 році таких голосів було більше одного мільйона, а під час виборів мерів їх частка доходила до 60 % [2]. Без забезпечення принаймні непрямого врахування «втрачених голосів» виборча система ризикує відштовхнути значну частку громадян від участі у виборах.

Не менш важливим є і фактор відповідності статусу виборчого процесу важливості посади, яка заміщується. В сучасній політичній системі України, де реальний вплив Президента на політичні процеси з точки зору законодавства суттєво обмежений, нинішня виборча процедура глави держави видається дещо штучно завищеною у своєму значенні.

Результатом неврахування обох факторів буде падіння довіри до політичних інститутів: в першому випадку – через відсутність у значної частини населення упевненості в легітимності обраних органів або окремих посадовців, в другому – через неможливість переможця в силу об'єктивних причин виправдати покладені на нього виборцями завищені сподівання.

**Створення стимулів для пошуку згоди** є ще одним важливим критерієм при проектуванні виборчої системи. Виборча система повинна виключати можливості приходу до влади екстремістських сил. Партії, які спираються на електоральну підтримку виключно окремих регіонів, етнічних, лінгвістичних, релігійних або крайніх ідеологічних груп, повинні бути поставлені в таке положення, де вони змушені будуть апелювати до більш широкого кола виборців, що має змусити їх відмовитися від занадто жорстких гасел та нагнітання протистояння в суспільстві. Очевидно, що даному критерію сучасна виборча система України не відповідає.

Разом з тим, вирішення зазначених проблем не повинне відбуватися за рахунок відповідності виборчої системи п'ятому критерію: **сприянню стабільності та ефективності врядування**. З одного боку, система повинна бути вибудована таким чином, щоб забезпечувати швидкий та однозначний результат виборів, який забезпечить стабільну та ефективну роботу як парламенту, так і залежних від нього управлінських структур.

З іншого – виборча система не повинна давати таких результатів, які можуть призвести до

громадських протестів та сутичок, викликаних помилками електорального дизайну. Яскравим прикладом тут можуть виступати вибори 1998 року у Лесото, під час яких Конгрес Лесото за Демократію, здобувши 60 % голосів виборців, одержав *всі* місця у парламенті [3, с. 11-12].

**Забезпечення підзвітності обраних** означає, що виборча система повинна давати громадянам реальні механізми для вирішення політичної долі конкретного діяча – або через механізми відкликання, або через можливість провалити його кандидатуру під час наступних виборів. Мажоритарні системи дають таку можливість, в той час як чиста пропорційна система дозволяє одержувати місця в парламенті і тим кандидатам, які користуються для цього виключно ім'ям політичної партії та місцем у її списку, а не особистою підтримкою громадян.

Не менш важливою тут є і прозорість формування уряду та чітке розуміння виборцями того, яка саме політична сила несе відповідальність за його дії на даний момент, чого не можуть, наприклад, забезпечити широкі коаліції, притаманні пропорційним виборчим системам.

Важливим критерієм проектування виборчої системи є **визначення ролі політичних партій** у політичному житті країни в майбутньому, оскільки саме виборча система містить потужні важелі як для посилення політичних партій, так і для їх послаблення. Суттєвим є і питання щодо кількості політичних партій в країні, оскільки відповідно до законів, сформульованих М. Дюверже, існує прямий зв'язок між типом виборчої системи та кількістю політичних партій, що беруть реальну участь у боротьбі за управління державою.

Восьмим критерієм є **сприяння створенню сильної опозиції**. Хоча даний процес залежить від багатьох факторів, вважається, що мажоритарна система є менш сприятливою для забезпечення представництва опозиції в парламенті. Саме цей фактор змусив відмовитися від неї Нову Зеландію на користь змішаної зв'язаної системи.

Також виборча система повинна забезпечувати **сталість виборчого процесу**. Тобто будуватися з урахуванням реальних можливостей конкретної держави та рівня політичної освіти виборців. Так, двотурові виборчі системи можуть виявитися занадто дорогими для бідних країн, системи альтернативного голосування, єдиного голосу, що передається, відкритих партійних списків – занадто складними для держав, значній частині населення яких бракує освіти.

Нарешті, у глобалізованому світі електоральний дизайн неможливий без **відповідності міжнародним стандартам проведення виборів**. Не применшуючи важливості фундаментальних документів, що так чи інакше стосуються виборчого права, як, наприклад, «Всезагальна декларація прав людини», слід головну увагу приділити вивченню напрацьованих європейських інститутів, що опікуються вдосконаленням виборчих процедур. Особливу вагу має

в цій області так звана Венеціанська комісія, яка 2002 року прийняла «Кодекс належної практики у виборчих справах», також неодноразово проводила як експертизу діючого виборчого законодавства України, так і проєктів його реформування [4, с. 8].

Слід відзначити, що оцінка Комісією здобутків електорального дизайну в Україні є достатньо невисокою. Так, наприклад, проєкт А. Портнова – О. Лавриновича, який був оцінений комісією у 2009 році, і передбачав, що партія переможниці парламентських виборів гарантовано отримує не менше 226 мандатів у парламенті, зазнав суворой критики. Експерти комісії встановили, що «обраний засіб не можна вважати таким, що рекомендується у конкретній політичній ситуації в Україні, оскільки воля виборців не буде адекватно відображена у розподілі мандатів у Верховній Раді» Більше того, «запропонована виборча система, найбільш імовірно, призвела б до подальшої поляризації між двома основними політичними блоками та поглибила б поділ всередині країни. Більше того, запропонований розподіл мандатів виглядає чужорідним серед відомих виборчих систем та розв'язків, що використовуються в Європі, і може бути проблемним у світлі існуючих європейських стандартів у галузі виборів» [4, с. 427].

Разом з тим, не слід і абсолютизувати слідування рекомендаціям міжнародних інституцій, оскільки врахування місцевих особливостей політичної культури, традицій політичної практики передбачає глибоке включення до процесів даної політичної системи. Відповідно, критерії електорального дизайну повинні органічно доповнюватися принципами, слідуванням яким забезпечить розробку виборчої системи, максимально адаптованої до реалій конкретної країни.

Серед головних принципів електорального дизайну можна визначити такі:

- простота та зрозумілість виборчих процедур для пересічного виборця;
- інноваційність – в світі практично не існує двох однакових виборчих систем, оскільки просте копіювання закордонної виборчої практики веде до неврахування місцевих особливостей;
- врахування контекстуальних та часових факторів – виборча система не буде існувати у вакуумі, а тому проєктант завжди повинен передбачити, як поводитиме себе створювана система в умовах екстремумів;
- уникання недооцінки виборців – навіть у країнах третього світу можливе застосування достатньо складних виборчих систем, які ставлять достатньо високі вимоги до виборців, як це має місце із застосуванням системи альтернативного голосування у Папуа-Новій Гвінеї;
- уникання позбавлення представництва у парламентах окремих соціальних груп (особливо етнічного та релігійного типу), які можуть натомість схилитися до екстремістських дій;
- залучення якомога ширшого кола громадян до участі у процесі формування / трансформування

виборчої системи, що забезпечить її легітимацію;

- прийнятність виборчої системи для ключових політичних акторів – без цього виникає ризик неприйняття результатів виборів однією зі сторін і, як наслідок, розгортання тривалої політичної кризи, що можна було спостерігати в Україні під час виборів Президента 2004 року;
- максимізація впливу виборців – чим більше реальних опцій матиме громадянин для впливу на результати виборів (наприклад, у формі альтернативного голосування або системи відкритих партійних списків), тим більшу значущість він матиме у власних очах і тим більш відповідально ставитиметься до власного вибору;
- уникання заохочення популізму політичних партій – виборча система не повинна змушувати політичні партії йти шляхом потакання масовим настроям, оскільки це може призвести до фрагментування та регіоналізації партійної системи країни;
- балансування між довго- та короткостроковими варіантами виборчих систем – проєктант повинен чітко передбачати термін існування створюваної виборчої системи, позиціонуючи її або як тимчасову, або як постійну;
- відмова від розуміння виборчої системи як панацеї від усіх вад та проблем політичних інститутів та процесів в країні – політична система – лише форма, реальний зміст якої наповнюється політичними відносинами та сильно залежить від політичної культури та інших супутніх факторів;
- усвідомлення відповідальності за наслідки електорального дизайну – цілком можливо, що виправити допущені помилки змоги вже не буде, як це мало місце у Алжирі в 1992 році, де двотурова система президентських виборів сприяла розгортанню громадянської війни, або аналогічний випадок у Конго у 1993 році;
- прогнозування впливів майбутньої виборчої системи на реальні та потенційні конфлікти у суспільстві;
- прорахування всіх можливих екстремумів, тобто крайніх випадків застосування виборчих норм – відсутність таких розрахунків може суттєво підірвати легітимність політичних інститутів, змушуючи судові органи вирішувати виборчі суперечки не на основі конкретних законодавчих норм, про які не потурбувався проєктант, а з міркувань політичної доцільності та здорового глузду, як це мало місце при призначенні Верховним Судом України перед голосуванням другого туру виборів Президента України 2004 року.

У продовженні даної статті будуть розглянуті параметри виборчих систем, якими оперує електоральний дизайн, а також практичне застосування зазначених підходів, критеріїв та принципів при проєктуванні виборчої системи України.

**ЛІТЕРАТУРА**

1. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України» [Електронний ресурс]. – Верховна Рада України. Офіційний сайт. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=994\\_749](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=994_749).
2. Відомості про підрахунок голосів виборців в межах України. Позачергові вибори народних депутатів України 30 вересня 2007 року [Електронний ресурс]. – Центральна виборча комісія України. Офіційний сайт. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/w6p001>.
3. Reynolds A. Electoral System Design: The New International Idea Handbook / A.Reynolds, B. Reilly, A. Ellis. – Stockholm: International Idea, 2005. – 223 p.
4. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / За ред. Ю. Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с.
5. Про вибори народних депутатів України (щодо вдосконалення окремих положень). Проект Закону про внесення змін до Закону України [Електронний ресурс]. – Верховна Рада України. Офіційний сайт. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=33305](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33305).
6. Reilly B. Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management / B. Reilly. – Cambridge, England: Cambridge University Press, 2001. – 236 p.
7. Norris P. Electoral engineering: voting rules and political behavior / P. Norris. – Cambridge, England: Cambridge University Press, 2004. – 392 p.
8. Shugart M. Electoral engineering: voting rules and political behavior / M. Shugart, M. Wattenberg. – Oxford, England: Oxford University Press, 2001. – 656 p.

Рецензенти: Іванов М.С., д.політ.н., професор,  
Ярошенко В.М., к.політ.н., доцент

© Чупрін Р.В., 2010

*Стаття надійшла до редколегії 12.04.2010 р.*