

УДК 324(477)

Омельчук О.А., Миколаївський державний гуманітарний університет ім. Петра Могили



Омельчук Олександр Андрійович – аспірант Миколаївського державного гуманітарного університету імені Петра Могили. Коло наукових інтересів пов'язане з проблемами взаємодії виборчих і партійних систем.

Вплив виборчої системи на партійну систему в державі

Вибір оптимальної виборчої системи і врахування наслідків її застосування в умовах сучасної політичної системи України є одним з першочергових завдань, які потребують негайного вирішення. Автор роботи переконливо доводить, що виборча система впливає на партійну систему держави. Причому різні електоральні формули створюють різні тенденції та наслідки їх застосування.

Making the choice of the optimal election system and the consequence of its use considerations in conditions of modern political system of Ukraine is one of most prioritized tasks which demands immediate resolution. The author of this work clearly proves that election system influences the country's political system. Different election formulas create different trends and its use consequences in the country's political system.

Виборче право і системи, встановлюючи правила обрання і розподілу парламентських місць і урядових повноважень, тим самим встановлюють специфічні форми взаємовідносин між парламентом, урядом і електоратом; між виконавчою і законодавчою владою, політичною елітою і населенням, політичними партіями і державою і т.ін. Зокрема, той чи інший виборчий принцип може посилювати тенденції до президентської або до парламентської форми управління, схилити на користь стабільного уряду або коаліційного і менш стабільного, визначати рух до двопартійної або мультипартійної структури і т.ін.

У більшості сучасних держав взаємодія політичних партій з державним механізмом безпосередньо проявляється у відносинах, що склада-

ються між партіями та урядом. Попри все значення для партій парламентської діяльності, головне їх завдання – оволодіння урядовою владою, що зумовлює вирішальну роль політичних партій в утворенні й діяльності уряду. При цьому слід мати на увазі різницю між формами правління, передбаченими в конституціях. У парламентських республіках та багатьох державах зі змішаною формою правління політичні партії відіграють вирішальну роль у формуванні уряду, його відносинах із головою держави та парламентом. У президентських республіках та деяких державах зі змішаною формою правління політичні партії або взагалі не беруть участі у процедурі формування уряду та контролі за ним, або їх участь обмежена і завжди опосередкована

парламентом, в якому вони представлені, щодо здійснення відповідних повноважень (наприклад, у США сенат затверджує кандидатури членів уряду, призначених президентом, в Україні Верховна Рада затверджує кандидатуру голови уряду, призначеного президентом, і може виявити вотум недовіри урядові). У парламентських державах конституції, зазвичай, містять норму про те, що голова уряду призначає прем'єр-міністром лідера партії, яка має більшість у парламенті (як правило, в нижній палаті), чи кандидатуру, висунуту коаліцією партій (Болгарія, Греція, Конго, Монголія). Але формулюється ця норма по-різному. В одних конституціях наголошується, що кандидатура на посаду прем'єр-міністра висувається партією більшості, в інших – прямо говориться про керівника партії більшості (п. 2 ст. 37 конституції Греції: “Прем'єр-міністром призначається керівник політичної партії, що має в Палаті депутатів абсолютну більшість місць”). При цьому в деяких конституціях встановлені правила, якими має керуватися голова держави в ситуаціях, коли в парламенті немає партії більшості чи вона не змогла сформувати уряд. У цьому відношенні показовими є конституції Греції й Болгарії. В конституції Греції (ст. 37) передбачені такі положення: якщо жодна з політичних партій не має більшості місць, президент доручає керівникові партії, що має відносну більшість, з'ясувати можливість формування уряду, який має довіру палати; у разі невдачі й цієї партії президент може доручити таку ж місію керівникові партії, яка посідає за чисельністю друге місце в палаті. У державах зі змішаною формою правління участь політичних партій у формуванні уряду здійснюється згідно з конституціями в іншій формі. В Португалії президент має обговорити кандидатуру прем'єр-міністра з політичними партіями, репрезентованими в парламенті, з огляду на результати парламентських виборів [5, с. 131-133].

Таким чином, конституції цих країн не тільки визнають участь політичних партій в офіційній процедурі формування уряду, а й відводять їм вирішальну роль.

Вибір на користь тієї чи іншої виборчої системи, перед необхідністю якого стоять країни, що переходять до демократії, зокрема Україна, повинен спиратися на знання такого типу тривалих наслідків.

Як правило, мажоритарна система відносно

більшості сприяє формуванню монолітної партійної більшості в парламенті, формуванню однопартійного кабінету і, внаслідок цього, стабільного уряду, здатного, спираючись на парламентську більшість, проводити сильну політику в управлінні державою. Така система сприяє ефективному функціонуванню політичних інститутів, посилює управлінські “вертикальні” аспекти демократії. Однак необхідно відзначити, що стабільний уряд ще не гарантує стабільності політичної ситуації у значенні наступності політичного курсу. Не виключена різка зміна політики на випадок перемоги опозиційної партії. Ця особливість мажоритарності одержала назву “коливання маятника” [1, с. 436].

У пропорційній же системі, оскільки в розподіленні місць беруть участь усі партії, важко домогтися однозначної парламентської більшості і сформувати уряд більшості. Тому тут спостерігається коаліційний принцип діяльності парламенту і коаліційний тип уряду з усіма наслідками, що випливають: переговори, узгодження, компромісні угоди, нетривалість і крихкість коаліцій та ін. Як наслідок – слабкість урядів, їх нестабільність, партійні торги і угоди, дрібне політиканство, непропорційний вплив дрібних партій. Однак при певних умовах коаліційний принцип може демонструвати відсутність різких змін в уряді (як у випадку однопартійного кабінету), що надає політиці держави наступність і сприяє тривалій політичній стабільності (хоча і при постійній урядовій нестабільності). А оскільки прийняття виконавчою владою рішень здійснюється шляхом переговорів і узгоджень, то, по-перше, уряд об'єктивно враховує різноманітні інтереси населення і соціальних груп і, по-друге, є велика вірогідність, що вони не будуть проігноровані органами виконавчої влади [1, с. 437].

Мабуть, найбільш значущим і емпірично спостережуваним є вплив виборчої системи на партійну структуру суспільства. Важливим етапом у розвитку теоретичних уявлень в даній області стала праця М. Дюверже “Політичні партії”. Відомий французький політолог сформулював “соціологічні закони Дюверже”, які описують вплив виборчих процедур на кількість партій і характер партійних систем. М. Дюверже констатував, що виборча система впливає на політичне життя країни головним чином за посередництвом партій. Він же емпірично встановив, що мажоритарна система виборів сприяє двопартійній системі, голосування в один тур містить

стимули до двопартійної системи, а голосування в два тури – до двоблокової багатопартійної структури [1, с. 437]. Виборні посади в умовах цієї системи мають досить високу принадність для створення партій, основною метою яких є перемога на виборах. Це характерно як для президентської, так і для парламентської форм правління. У парламентській демократії це біпартійна система, при якій біля влади чергуються партії, у президентській – двоблокові коаліції різних партій.

Наприклад, зміна виборчої системи у Франції при переході до П'ятої республіки 1958 р. – з пропорційної на мажоритарну в два тури – різко перебудувала партійно-політичну структуру країни. Вона сприяла посиленню поляризації політичних сил, чіткому поділові їх на два табори: урядовий і опозиційний. Поширення ж принципу загального і прямого голосування на головні вибори в П'ятій республіці – президентські (1962 р.) – перетворило тенденцію до поляризації в один з найважливіших факторів політичного життя Франції. Французький досвід двотурових мажоритарних виборів показав, що перевагу одержує те угруповання, яке демонструє спроможність бути “об'єднувачем” політичних сил, що знаходяться з ним по один бік політичного суперництва. Логіка поляризації змушує крайні партії “справа” і “зліва” зніматися перед другим туром свої кандидатури на користь “прохідного” кандидата, щоб не допустити перемоги протилежної сторони. Виборчі альянси і коаліції виключаються пропорційними виборами і малоімовірні при однотуровому мажоритарному голосуванні (провал створення так званої “третьої сили” перед першим туром президентських виборів в Росії – промовисте свідчення). Кожне політичне утворення бореться окремо. У двотуровому голосуванні партії і виборчі блоки одержують можливість укладання угод взаємного зняття і висунення “прохідних” кандидатур, а виборці, кандидат яких не пройшов у першому турі, одержують можливість голосувати за кандидата іншої партії – у другому. Угода про єдиного коаліційного кандидата визначається в політології як мажоритарна інвеститура [1, с. 438].

Партії, основною метою яких є перемога на виборах і функціонування уряду, називають мажоритарними на відміну від партій, мета яких не сягає далі ідей і представництва інтересів. У мажоритарних системах малі партії не бувають повноцінними учасниками виборчого процесу і є значною

мірою поза електоральними рухами. Мажоритарні партії М. Дюверже визначав як “електоральні апарати”, що складаються головним чином із людей, які розуміються на тому, як здобувати голоси виборців, і на тому, на які урядові посади можна розраховувати в межах системи розподілу державних посад серед прибічників партій, що перемогли на виборах [1, с. 438].

Висновки Дюверже отримали підтвердження і подальший розвиток в роботі Р. Таагепери і М. Шугарта. Проведене цими вченими дослідження показало, що пропорційне представництво з високою величиною округу ($M > 5$) сприяє зростанню фрагментації, тоді як мажоритарне і плюральне голосування з низькою величиною округу ($M < 5$) – її скороченню. В цілому, як відмічають багато авторів, будь-яка виборча система підвищує вплив сильних політичних акторів за рахунок слабких, що ставить дрібні партії в не вигідне становище. Однак система більшості з малою величиною округу робить цю тенденцію більш очевидною, ніж система пропорційного представництва. Дану властивість систем дослідники пояснюють таким чином: партія, що систематично займає третє місце в округах, не отримує адекватного представництва в парламенті (т.зв. механічний ефект). Такий стан речей робить певний психологічний вплив на виборців (т.зв. психологічний ефект), котрі, усвідомлюючи, що втрачають голоси, віддаючи їх на виборах за третю партію, перестають за неї голосувати. В результаті кількість партій зменшується.

У державах з сильною президентською владою важливим фактором впливу на політичний процес виявляється метод обрання президента. Саме це є вирішальним чинником у визначенні структури партії і партійної системи. Одна з переваг президентської системи в цьому аспекті полягає в тому, що вона створює стимули для партій об'єднуватися і апелювати до всіх соціальних і національних груп для перемоги в боротьбі за посаду президента [1, с. 438].

Наприклад, двопартійність політики у США і відсутність будь-якої третьої загальнонаціональної партії можна пояснити схемою, за якою проводяться вибори президента. Не вдаючись у подробиці, нагадаємо, що американський президент обирається не прямо – виборцями на президентських виборах. “Кожного першого вівторка листопада високосного року” (згідно з американською конституцією) обирається не президент, а

колегія виборців у кількості 538 чоловік від усіх штатів країни. Кандидат, що одержує більшість (50% + 1) голосів у якому-небудь штаті, одержує всі голоси виборців від свого штату. Фактично для того, щоб стати президентом США, необхідно одержати, як мінімум, 270 голосів виборців, а не більшості населення країни, як це практикується в інших державах, наприклад, у Франції, Росії, Україні. Дрібні партії і непартійні кандидати, незважаючи на популярність і фінансові засоби, не в змозі конкурувати з кандидатами від традиційних крупних партій. Навіть 20% голосів у загальнонаціональному масштабі, які в 1992 році одержав незалежний кандидат мультимільйонер Р. Перро, не принесли йому жодного голосу виборця. Все це змушує політиків згуртуватися в два блоки (партій) – демократів і республіканців. Це ж часто ускладнює успіх партій, підтримка яких обмежена якимось географічним регіоном, тобто партії, що добиваються посади президента, автоматично повинні бути “загальнофедеральними”.

Але, з другого боку, це й не централізовані загальнонаціональні партії, а швидше – 50 демократичних і 50 республіканських партій (від кожного штату) [1, с. 439].

Пропорційна система виборів, як правило, стимулює мультипартійну структуру, незацікавленість до об'єднання, а політиків – до пошуку розбіжностей у поглядах, бо саме останні можуть слугувати основою для заснування нової парламентської партії. Введення ж відсоткового порогу для обмеження впливу дрібних партій створює проблеми іншого гатунку, про що йшла мова раніше. Зрештою, дрібна партійність може спостерігатися і при двотуровій, мажоритарній системі. Дрібні партії і групи одержують можливість брати участь у формуванні коаліцій для блокування найбільш популярного кандидата в першому і різного роду угодах перед другим туром. Тут вони потрапляють у свою стихію (ситуація напередодні другого туру президентських виборів у Росії).

Отже, очевидний вплив типу виборчої системи на типологічні характеристики і функціональні особливості партійно-політичного процесу. На основі цих, а також інших змінних, що емпірично спостерігалися, можна зробити висновок: мажоритарні системи сприяють утвердженню мажоритарно-конкурентного типу демократії, в той час як пропорційні – пропорційно-консенсусного [1, с. 440].

Особливим елементом політичної системи сучасної України є її багатопартійність. Це зумовлено існуючою виборчою системою в державі та загальною логікою демократизації. Вже на початку перехідного періоду почали формуватися різні політичні партії, хоча до проведення вільних виборів їх роль у політичному житті була невеликою та й тепер залишається не дуже істотною. Насамперед це пояснюється багаторічною монополією однопартійної системи [4, с. 59].

Партійна система України сьогодні перебуває на перехідній стадії від атомізованої до так званої системи поляризованого плюралізму. За класифікацією, введеною відомим політологом Дж. Сарторі, характерними ознаками атомізованої партійної системи є: велика кількість партій, які не відіграють істотної ролі, та авторитарний, або монархічний, режим (Білорусь). До рис партійної системи поляризованого плюралізму належать: наявність правлячої партії або коаліції, наявність потужної правої/лівої опозиції, діяльність якої – на межі з системною опозицією та демократичний режим з небезпекою авторитаризму (Франція) [3, с. 4].

Узагальнюючи, таким чином, можна визначити характерні особливості сучасної партійної системи України як перехідної від атомізованої до партійної системи поляризованого плюралізму:

- партії ще не формують уряд, але, домінуючи в парламенті, посилюють свій вплив на політичні рішення;
- наявність впливової лівої опозиції до правлячого апарату;
- демократично-авторитарний режим.

В цілому слід погодитися з М. Кириченком, який вважає, що таке унікальне для України явище, як багатопартійність, вимагає до себе уваги принаймні у трьох вимірах. По-перше, йдеться про розроблення своєї філософії багатопартійності на ґрунті українського життя, яка змогла б виявити найважливіші характеристики цього феномена. По-друге, процес багатопартійності перебуває у зародковому стані, тому потребує створення позитивного іміджу, бо у свідомості людей панує стереотип негативного сприйняття будь-якої партії. По-третє, багатопартійність повинна стати справою державної політики, спрямованою на створення рівних умов для діяльності всіх партій, для чесного й цивілізованого суперництва між ними [2].

Процес формування багатопартійності на перехідному етапі має певну особливість, що заслуговує на увагу: деструктуризація суспільства, відсутність його чіткої стратифікації призвели до того, що за деякими партіями через об'єктивні та суб'єктивні причини не виявилось суб'єктів, чий інтереси вони виражають. Щоправда, в Україні вже розпочався перехід політичного спектра партій від національного виміру до загальноприйнятого в Європі поділу на правих, центр, лівих та щільнішої “прив'язки” партій до різних соціальних груп та верств.

Таким чином, процес багатопартійності в нашій країні, динаміка якого дуже висока, має значні переваги перед монопартійністю, сприяє цивілізованому входженню України у світовий процес, утвердженню політичного плюралізму. Безумовно, на процесі становлення багатопартійної системи в Україні позначається відсутність належної законодавчої бази для розвитку політичних партій. У Законі України “Про об'єднання громадян” політичним партіям присвячена лише одна стаття. Прийняття ж окремого закону про політичні партії в парламенті України гальмується з різних об'єктивних і суб'єктивних причин [4, с. 63].

У політології є ряд інших класифікацій демократичних режимів в залежності від застосовуваних виборчих правил. Наприклад, в американській політології (А. Лейпхарт, М. Уоллерстайн та ін.) використовуються дві дихотомні ознаки, які визначають у різних сполученнях основні типи демократії: президентський та парламентський режими і мажоритарний та пропорційний принципи. Функції даної типології полягають у визначенні найбільш і найменш стабільних і ефективних демократичних систем. Потрібно розуміти, що президентська форма політичного устрою передбачає пряме обрання громадянами голови виконавчої влади шляхом загальнонаціональних виборів. Його звичайно називають президентом, і він назначає членів уряду (або кабінет). При парламентському режимі голова виконавчої влади і кабінет обираються депутатами парламенту. Таким чином президентська форма правління передбачає чіткий розподіл виконавчої і законодавчої влади. В парламентській системі такого строгого розподілу влади немає. Лідер, який отримує більшість в парламенті, стає головою виконавчої влади, або прем'єр-міністром [6, с. 158].

Вибір на користь президентської або парла-

ментської форми правління тягне за собою важливі наслідки. При парламентській демократії головна роль парламенту – обрання уряду. Формування уряду, його відкликання і заміна іншим – основні прерогативи парламенту. При президентській демократії парламент володіє іншими владними повноваженнями. Зважаючи на те, що президент і парламент обираються незалежно один від одного, вони можуть дотримуватись різних позицій.

Певні сполучення (комбінації) форм правління і виборчого принципу можуть привести як до стабільної, так і до нестабільної демократії. Чотири комбінації вищевказаних принципів дають такі сполучення:

- Варіант, що забезпечує сильне представництво, – це парламентська форма правління з мажоритарною системою. Остання звичайно обмежує кількість партій, що змагаються, двома і надає більш сильній з них непропорційно (у порівнянні з кількістю поданих за неї голосів) велику кількість місць в законодавчому органі. В парламентських демократіях партія більшості контролює і виконавчу владу, і парламент. Найбільш яскравий приклад тут – Великобританія. Всі післявоєнні уряди в цій країні (за виключенням одного) спирались на однопартійну більшість в парламенті, хоча ні одна з правлячих партій не отримувала абсолютної більшості голосів з 1931 року. Один із небажаних наслідків такого варіанту забезпечення сильного уряду полягає в тому, що найнезначніші політичні коливання можуть викликати значні зміни у складі парламенту і в політиці уряду. Цей недолік міг би вважатись прийнятним, якщо б розподіл голосів коливався навкруги 50%-ї відмітки, трохи більше або трохи менше. Між тим, верхня межа електоральних успіхів, враховуючи територіальне розміщення електорату трьох партій, не перевищує 40%. Для такої ситуації характерна слабка послідовність в політичному житті держави при зміні кабінетів у випадку, якщо на найближчих виборах результати зміняться скільки-но істотним чином. Подібна невизначеність може дорого обійтись національній економіці.
- Другий варіант – це президентська форма правління у сполученні з системою відносної більшості. Прикладом можуть слугувати Сполучені Штати. При біпартизмі партії президента не обов'язково бути одночасно партією більшості в конгресі. В США в останні десятиріччя демократи контролювали обидві палати конгресу, а республіканці – президентську посаду. Інший феномен, котрий іноді асоціюється з президентською формою правління, також можна спостерігати в післявоєнних США: це слабкість політичних партій. Стандартним стало зауваження про те, що в американській політиці домінують окремі особистості.

- Третій варіант існує в більшості країн Західної Європи, окрім Великобританії і Франції: парламентська модель з системою пропорційного представництва. Кількість партій в цих країнах різноманітна, іноді їх багато, але всюди при владі коаліційні уряди. Єдине виключення створюють однопартійні кабінети меншості. Проте такі уряди цілком припустимі, оскільки вони фактично користуються підтримкою коаліції більшості, учасники якої надають перевагу не входить у верхній ешелон управління офіційно.

Всі ці три сполучення дієздатні в тому сенсі, що надовго забезпечують стабільність представницької демократії.

- Четверта комбінація – президентська система з виборчим законом, що передбачає пропорційне представництво в парламенті, – найменш стійка. На жаль, саме цей тип правління був введений в нових демократіях Східної Європи. Вже вказувалось, що при пропорційній виборчій системі багато партій отримують місця в парламенті. Однак, оскільки не парламент обирає уряд, партіям немає необхідності вести переговорний процес з метою формування правлячої коаліції. Уряд призначається президентом. При багатопартійності партія президента вірогідніше за все отримує порівняно невелику кількість депутатських мандатів. Президент не може керувати, не маючи підтримки парламенту, але останній не несе відповідальності за дії уряду і тому не зобов'язаний його підтримувати. В цьому і полягає причина постійного конфлікту між президентом і парламентом, що може завести керівництво країною в глухий кут. Президенти, не спроможні домовлятися з парламентом, змушені вдаватися до інших політичних сил і діянь, щоб керувати без парламенту. Але коли традиційні політичні інститути перестають діяти, вони опиняються в занепаді. Парламент втрачає свій авторитет, а демократичні інститути руйнуються.

Подібний сценарій не є невідворотним, однак у випадку, коли президентська форма правління сполучається із системою пропорційного представництва, небезпека політичного глухого кута й паралічу демократичних інститутів досить висока [6, с. 161-162].

Проаналізувавши вищенаведений матеріал, я стверджую, що тип “української демократії” підпадає під четверту, найбільш невдалу, комбі-

націю поєднання президентської форми правління з пропорційним парламентським представництвом.

Специфічними відмінностями “українського типу демократії” від запропонованої М. Уоллерстайном четвертої комбінації двох дихотомних моделей, на мою думку, є такі:

- Змішана (мажоритарно-пропорційна) виборча система формування Верховної Ради України.
- Президент України не є членом жодної політичної партії.
- Згідно з Конституцією України, Верховна Рада України дає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України (але реально впливати на склад Кабінету Міністрів України Верховна Рада України не може, адже членів Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України призначає Президент України. Минулий досвід роботи Кабінету Міністрів України свідчить, що хоча й колишні Прем'єр-міністри України були обрані за згодою Верховної Ради України, реальної підтримки Парламенту України Уряд не мав, навіть навпаки. Верховною Радою України декілька раз були здійснені спроби прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України).

За винятком вищезазначених специфічних відмінностей, українська модель цілком відповідає Уоллерстайнівській четвертій комбінації, адже згаданий ним політичний глухий кут та відсутність правлячої коаліції у парламенті перманентне притаманні відносинам між Президентом України та Верховною Радою України.

Література

1. Політологія: Навч. посібник для вузів / Упоряд. та ред. М. Сазонова. – Харків: Фоліо, 1998. – 735 с.
2. Правова основа нової політичної системи України. – К., 1996.
3. Білоус А. Виборче законодавство та партійна система України в порівнянні з деякими країнами ЄС та Східної Європи // Нова політика. – 1999. – № 1.
4. Журавський В. Політична система України: особливості, фактори, чинники права // Віче. – 2000. – № 2.
5. Примуш М. Політичні партії: взаємодія з інститутами політичної системи // Віче. – 2000. – № 4.
6. Уоллерстайн М. Избирательные системы, партии и политическая стабильность // Политические исследования. – 1992. – № 5, 6.

Надійшла до редколегії 12.10.2002 р.