

Виборча система як засіб врегулювання етнічних конфліктів

Антон Кіссе,

кандидат педагогічних наук,
народний депутат України

Одним з макрополітичних методів запобігання і зняття міжетнічного напруження в процесі латентної, а також відкритої стадії перебігу конфлікту може бути адекватна виборча система. „Вибір відповідних демократичних інститутів – форм децентралізації чи автономії, виборчої системи, законодавчих органів, судової гілки влади тощо, створених і розвинутих в ході чесного переговорного процесу, є життєво необхідними елементами в розбудові і підтриманні мирного вирішення навіть найбільш застарілих конфліктів” [1].

Основними характеристиками будь-якої політичної системи є її стабільність і представленість учасників. Зв'язок між стабільністю політичної системи і виборчою системою (репрезентованістю етнічних груп в органах влади) у поліетнічному суспільстві можна подати в такій таблиці [2]:

Таблиця

	Стабільність	Нестабільність
Репрезентативність	I Бельгія, Швейцарія, Канада, Іспанія, Італія	III Північна Ірландія, Боснія і Герцеговина
Нерепрезентативність (ексклюзивність влади)	II Алжир (як колонія Франції), Ізраїль, Північна Ірландія до 1972 року	IV СРСР і Югославія напередодні їх розпаду

I – стабільний репрезентативний політичний процес найбільш бажаний. Інституційна система (в тому числі й поділ влади) відповідає наявній етнічній різноманітності в державі. Різні етнічні групи та їх еліта приймають чинні політичні інститути, погоджуються з ними задля

розв'язання широкого кола проблем.

II – стабільний, але нерепрезентативний політичний процес. Таку ситуацію А. Люстік назвав „контрольованим режимом”: одна чи більше слабких етнічних груп підпорядковуються одній домінуючій чи коаліції сильніших [3]. Стабільність досягається шляхом домінування, політичний процес можна вважати демократичним лише щодо домінуючих груп.

III – репрезентативний, але нестабільний політичний процес. Цей тип характеризується неспроможністю політичних еліт сформувати стабільні уряди, які мали б надійну підтримку в парламенті для проведення політики в інтересах усього суспільства, а не окремих його груп. У такій системі спостерігається невідповідність між інститутами (виборчою системою і структурою урядової влади) чи між інститутами і порядком денним еліт, які працюють в їх межах (інститути орієнтовані на репрезентацію/інтеграцію проти еліт, з прагненнями до нерепрезентативності/відокремлення).

IV – нестабільний нерепрезентативний політичний процес: найменш бажана ситуація в багатоетнічному суспільстві, яка лише поглиблює існуючі відмінності. Саме до цього типу політичного процесу можна віднести ситуацію в СРСР та Югославії напередодні їх розпаду: інституційна нестабільність поєднується із спробами домінуючої етнічної групи отримати контроль над інститутами, не допускаючи представників етнічних меншин до вирішення важливих питань.

Вибори та виборча система можуть бути інструментом зміни рівня стабільності і ступеня репрезентативності в політичній системі. Не беремося стверджувати, що вибори самі по собі можуть прискорити зміни, проте вони є важливим їх елементом. Х. Лінц і А. Степан вважають, що вибори можуть підвищити чи, навпаки, знизити політичну значимість етнічності. Їх роль зростає, якщо йдеться про перші вибори, що проводяться в новій державі. Щоб зменшити вплив етнічного фактора, загальнодержавні вибори мають передувати місцевим і регіональним [4].

Водночас приклад ПАР та Індії доводить, що існує залежність між високою конкуренцією на виборах і етнічним насильством. Якщо етнічні лідери змушені вести безкомпромісну боротьбу задля захисту інтересів власної групи за рахунок інших, то це може призвести до поляризації і збільшення конфліктів [5].

Розглянемо детальніше такі складові виборчої системи, як власне виборча система, спосіб проведення виборчої кампанії та вплив виборчої системи на формування партійної системи.

Насамперед зазначимо, що не існує загальновизнаної, позбавленої будь-яких вад процедури виборів. Вона, на думку М. Харропа, повинна відповідати трьом вимогам:

- 1) робити управління можливим для верхів і прийнятним для низів;

2) сприяти зменшенню політичної фрустрації і толерантності в суспільстві;

3) не створювати нових проблем на додаток до вже існуючих [6].

Прийнято визнавати два основні типи виборчих систем – мажоритарну і пропорційну; іноді третьою називають змішану, котра поєднує елементи обох перших.

Мажоритарна система передбачає вибори одного депутата від виборчого округу. Переможцем визнається кандидат, який одержав найбільше голосів.

За пропорційної виборчої системи місця в парламенті розподіляються відповідно до кількості голосів, поданих за партійні списки.

Вважається, що мажоритарна виборча система спроможна забезпечити більшу стабільність, тоді як пропорційна допомагає досягати кращої репрезентативності, тобто вона ліпше відображає етнічну багатоманітність суспільства. Переваги першої і другої поєднує змішана виборча система, оскільки „дисциплінує національні партії, чиї парламентарії можуть бути відповідальні і за вираження місцевих інтересів” [7]. До того ж, змішана система дає змогу партіям використовувати певні свої переваги: сконцентруватися на округах чи на партійному списку.

За мажоритарної виборчої системи, навіть за умови високого ступеня демократії, меншини можуть виявитися відстороненими від реальної влади. У Північній Ірландії, де католики становлять 35 % населення, в результаті цілком вільних і чесних виборів до місцевого парламенту, який діяв протягом 1922 – 1972 років, більшість мандатів завжди отримували протестанти, оскільки вони демографічно переважали; за півстоліття було прийнято лише один законопроект, запропонований католицькими депутатами – Акт про диких птахів 1971 року [8]. А в Ольстері до 1968 року за мажоритарної системи місцевих виборів протестанти отримували контроль над місцевими радами навіть там, де католики становили від 50 % до 75 % жителів [9].

Шанси етнічних меншин бути хоча б представленими в органах влади, особливо в центральних, різко зменшуються, якщо вони малочисельні чи географічно розпорошені. Саме з цих причин „жодна словенська організація не має реальної можливості отримати місце в національному парламенті” Австрії [10].

Водночас певні типи мажоритарної системи можуть стати на заваді перемоги екстремістських партій. Так, у Франції, після приголомшуючого успіху ультраправої партії М. Ле Пена в 1986 році, було прийнято рішення перейти до мажоритарної системи абсолютної більшості в два тури. В результаті цього вдалося маргіналізувати партію М. Ле Пена, яка за новою схемою не отримувала більше 15 % голосів. Мажоритарна система, стимулюючи формування коаліцій на низовому рівні у довиборчий період,

може сприяти створенню ідеального варіанта партійної системи, яка утворюється з кількох великих, з поліетнічною основою, партій.

Проте в умовах, коли проста більшість голосів на виборах дає партії стабільну більшість у законодавчому органі й, відповідно, можливість контролювати його та всі основні управлінські структури, існує реальна загроза того, що меншини будуть повністю усунені від процесу прийняття рішень. Запобігти такому розвитку подій можна за допомогою зазначення у законодавстві етнічного складу парламенту і закріплення за представниками конкретних етнічних груп посад в органах виконавчої влади. І хоча конкуренція за місця в законодавчих і виконавчих органах влади збережеться, але вона точитиметься між членами однієї групи [11].

До переваг пропорційної системи слід віднести те, що вона меншою мірою завищує частку місць, які отримує у парламенті найсильніша партія. Мінімізацію невідповідності між часткою голосів і кількістю місць забезпечує пропорційна система з великими багатомандатними виборчими округами, яка не встановлює прохідного бар'єра – мінімальної кількості голосів, необхідної для участі у розподілі місць [12].

На думку Б. Кроуфорда і А. Ліпхарта, пропорційна система сприяє появі „відчуття приналежності” у представників меншин і допомагає їм відчувати себе інтегрованими в суспільство [13]. Аналогічно К. Янг дає рекомендацію щодо „збалансованого представництва в національних інститутах” [14].

Деякі дослідження підтверджують ефективність пропорційного представництва меншин. Ф. Коен, на підставі кількісного аналізу 100 країн та 233 етнічних груп у період між 1945 – 1989 роками, стверджує, що пропорційні інститути (федералізм, пропорційна виборча система, багатопартійність) породжують етнічні конфлікти низької інтенсивності, які, проте, виникають частіше, тоді як за мажоритарних інститутів результати протилежні [15].

Недоліком пропорційної системи вважають те, що вона сприяє фрагментації партійної системи і, зрештою, може призвести до ситуації, коли кожна етнічна група буде представлена власною партією, а кожна партія спирається на підтримку лише однієї етнічної групи. Як наслідок, виборці віддаватимуть голоси „рідній” партії, незалежно від того, якого кандидата вона висуне [16]. Виборчим інструментом, здатним стимулювати міжетнічне співробітництво і взаємодію, є рейтингове голосування: введення такого порядку, коли при визначенні будь-яких посадових осіб виборці мають вказати другу і третю найбільш прийнятну кандидатуру. Такий порядок дає можливість етнічним партіям торгуватися й укладати угоди щодо голосів, набраних кандидатами в рамках другої і третьої переваги [17]. Дж. Коулменн пропонує, щоб виборчі правила включали компенсаційний принцип: щоразу, коли

приймається рішення про вжиття заходів, які погіршують становище тих, хто з ними не погоджується, членам груп, які опинилися в меншості, надається компенсація [18].

У свою чергу, Дж. Ішіяма вважає: „Хоча підтримка пропорційності для окремих етнічних груп приглушує етнополітичні протести, загальна пропорційність партійної системи цього не робить і виборча система, яка наголошує на „групуванні” (як у випадку з пропорційними системами), має тенденцію асоціюватися із збільшенням політичних вимог незалежності, тоді як системи, в яких виборці голосують за конкретних людей на противагу партійному списку, схильні асоціюватися з менш екстремальними політичними вимогами” [19].

Проаналізувавши роль виборчих систем у розгортанні етнічних конфліктів, К. де Сільва дійшов висновку, що „самі по собі виборчі системи не є адекватними своїм цілям, якщо вони не прив'язані до демократичного етносу і політичної системи, заснованої на постійній, послідовній політиці мирної конкуренції. ...У будь-якому випадку існує стільки ж прикладів того, що пропорційна система допомагає зменшити вплив етнічних відмінностей, як і тих, що доводять неспроможність пропорційної системи з цим упоратися” [20].

У поліетнічних суспільствах виборча система відображає складність проблем, які постають перед ними, особливо щодо формування стабільного і репрезентативного уряду. Не дивно, що для досягнення цього використовуються складні правила, хоча навіть їх розробники і виборці не завжди можуть дати точний прогноз результатів [21]. Проте це слід розглядати не як аргумент проти складних виборчих систем, а скоріш нагадування, що запровадження нової системи, як і реформування чинної, після тривалої відсутності практики виборів теж вимагає інформування населення і проведення просвітницької кампанії, аби виборці правильно зрозуміли механізм, процедуру і значення результатів голосування. Не позбавлена недоліків і призвичаєність виборця до конкретної виборчої системи: з одного боку, йому краще відомо, як скористатися своїм голосом, а з іншого – певна частина електорату може не довіряти результатам, особливо якщо в минулому вона дискримінувалася.

Виборча кампанія може відображати природу міжетнічних відносин і визначати характер політики після виборів. У випадку поліетнічних суспільств чим вищі ставки, тим більша ймовірність того, що виборча кампанія матиме тенденцію до поляризації і радикалізації різних груп. Ситуація загострюється за наявності етнічних партій: тоді вибори можуть бути цензованими і з передбачуваними результатами. В одній із своїх останніх праць Д. Горовіц визначає три моделі етнічного насильства у виборчих перегонах: превентивний удар, прорив і закріплення [22].

Превентивний удар спрямований на підвищення шансів на перемогу

конкретної етнічної спільноти за допомогою розмивання голосів певної категорії виборців між кількома учасниками перегонів. На противагу цьому, стратегія прориву передбачає спробу партії розширити свою електоральну базу за рахунок виходу за межі традиційної етнічної основи. Якщо це сприймається іншими партіями як загроза, то це може спровокувати насильство. Етнічне виборче насильство у вигляді закріплення характерне у поствиборчий період. Чисте закріплення характерне для ситуації, коли вибори підтверджують домінування демографічної більшості. Штучне закріплення характеризує ситуацію, коли на виборах перемогу здобуває меншина (що може зумовлюватися штучним розколом більшості або особливостями виборчої системи). У випадку чистого закріплення джерелом насильства стають меншини, штучного – більшість. Жодна з цих ситуацій не сприяє стабільності і репрезентативності.

Інший аспект виборчої кампанії – обіцянки електоратові, або виборча маніфестація. Наперед відкидаючи можливості певних форм коаліції чи поляризуючи громади, еліти виявляються не готовими до реалій післявиборчого політичного процесу, коли необхідно формувати стабільний і репрезентативний уряд. Якщо еліти дотримуються своїх обіцянок і не погоджуються на коаліції, новосформований уряд є нерепрезентативним і/або нестабільним. З іншого боку, якщо еліти не виконують обіцянок щодо альянсів, то вони можуть втратити підтримку виборців, що теж буде використано прихильниками жорсткої лінії в парламенті чи поза ним або урядовою партією. Водночас кампанія, яка фокусується на загальних, а не етнічних проблемах, має більші перспективи для післявиборчого політичного процесу, який буде стабільним і репрезентативним, оскільки основа формування уряду досить широка.

Що стосується результатів виборів, то особливе значення мають погодження і прийняття їх більшістю, а також те, наскільки ефективно зможуть працювати сформовані за їх результатами органи влади (парламент, уряд). Результати виборів, які не відображають етнічного розмаїття, не будуть визнані тими, хто вважає себе неадекватно представленим.

Якщо суспільство глибоко розділене, якщо етнічні спільноти відмовляються співіснувати в рамках одного суспільства, якщо еліти не хочуть чи не можуть співпрацювати, то жодна з моделей виборчої системи не дасть на виході стабільний і представницький поствиборчий політичний процес. „Виборчі заколоти потребують виборів”, – зазначав Д. Горовіц [23]. Іншими словами, слабкі політичні інститути в поляризованому суспільстві не можна поліпшити проведенням виборів, а стабільність і репрезентативність можуть виграти від відкладення виборів у демократичній системі або заборони ідеї дострокових виборів

в умовах демократизації чи значного ризику виникнення війни.

Література:

1. **Harris P., Reilly B.** Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators. – Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1998. – Ch. 1.
2. **Wolff S.** The Ethnopolitical Dynamics of Elections. – European Centre for Minorities Issues. Working Paper № 17. September 2003. – P. 2 - 3.
3. Див. **Lustick I.** Unsettled States, Disputed Lands: Britain and Ireland, France and Algeria, Israel and the West Bank-Gaza. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
4. **Linz J. J., Stepan A.** Political Identities and Electoral Sequences: Spain, the Soviet Union and Yugoslavia. // Daedalus. – 1992. – №2.
5. **Wilkinson S.** The Electoral Incentives for Ethnic Violence: Hindu-Muslim Riots in India. Paper delivered at the Annual Meeting of the American Political Science Association September 3 - 6, 1998. – P. 21.
6. **Harrop M., Mille W. L.** Elections and Voters: A Comparative Introduction. – Basingstoke: Macmillan, 1987. – P. 42.
7. **Shugart M. S., Wattenberg M. P.** Mixed-member Electoral Systems: The Best of Both Worlds? – Oxford: Oxford University Press, 2001. – P. 582.
8. **Welsch D.** Domestic politics and ethnic conflict // Survival. – 1993. – №1. – P. 68. P. 63 - 80.
9. **Terchec R.** Conflict and cleavage in Northern Ireland // Ethnic Conflict in the World Today. – Philadelphia, 1977. – P. 53.
10. **Jesih B.** Parties, elections and the Slovene minority in Austria // Cordell K. (ed.) Ethnicity and Democratization in the New Europe. – L., 1999. – P. 114.
11. **Horowitz D. L.** Ethnic Groups in Conflict. – Berkley, 1985. – P. 633 - 634.
12. **Rae D. W.** The Political Consequences of Electoral Laws. – New Haven, 1971. – P. 151 - 170.
13. **Crawford B., Lijphart A.** Explaining Political and economic Change in Post-Communist Eastern Europe: Old Legacies, New Institutions, Hegemonic Norms, and International Pressures // Comparative Political Studies. – 1995. – №2. – P. 171 - 199.
14. **Young C.** Ethnic Diversity and Public Policy: An Overview / In Young C. (Ed.), Ethnic Diversity and Public Policy: A Comparative Inquiry. – UNRISD, Macmillan Press, 1998. – P. 13. p. 1 - 30.
15. **Cohen F. S.** Proportional Versus Majoritarian Ethnic Conflict Management in Democracies. Comparative Political Studies. – 1997. – №5.

– P. 607 - 630.

16. **Horowitz D. L.** Ethnic Groups in Conflict. – Berkley, 1985. – P. 319 - 320.

17. Ibid. – P. 639 - 640.

18. **Coleman J. S.** Democracy in Permanently Divided Societies. – American Behavioral Scientist. – 1992. – № 4/5.

19. **Ishiyama, J.** (2000). Institutions and Ethnopolitical Conflict in Post-Communist Politics // Nationalism and Ethnic Politics. – 2000. – №3. – P. 62, 63.

20. **de Silva, K. M.** Electoral Systems / In Young C. (Ed.), Ethnic Diversity and Public Policy: A Comparative Inquiry. – UNRISD, Macmillan Press, 1998. – P. 72 - 109.

21. **Farrell D. M.** Electoral Systems: A Comparative Introduction. – Basingstoke: Palgrave, 2001. – P. 193.

22. **Horowitz D. L.** The Deadly Ethnic Riot. – Berkeley, 2001. – P. 295 - 308.

23. Ibid. – P. 308.