

Ігор Черинько

У ПОШУКАХ ОПТИМАЛЬНОГО ВАРІАНТА: ЕВОЛЮЦІЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

*У статті аналізується процес еволюції вітчизняної виборчої системи від мажоритарної до змішаної та від змішаної до пропорційної. Звертаючись до світового досвіду, автор робить спробу аналізу оптимального варіанта виборчої системи для сучасної України. **Ключові слова:** виборча система, мажоритарна система, пропорційна система, електорат, вибори.*

***Igor Cherinko. Looking for optimal way: the evolution of election system of Ukraine.** This article addresses the analysis of the process of the evolution of Ukrainian election system from majority to mix and from mixed to proportional. Taking into account the worlds experience author makes an attempt to analyze the proper kind of the system of elections in modern Ukraine. **Key words:** election system, majority system, proportional system, electorate, elections.*

З відновленням державної незалежності України у 1991 році розпочався бурхливий процес розбудови демократичних інститутів

і громадянського суспільства. При цьому мірою великою спостерігається запозичення позитивного досвіду різних держав. Проте не все, що видається плідним в інших країнах, може мати таку ж користь, будучи перенесеним на український ґрунт. Аналізуючи пертурбації вітчизняної виборчої системи, ця теза видається навіть більш ніж слушною.

Сучасній українській політичній науці бракує системного і ґрунтовного дослідження феномену еволюції виборчої системи України, і метою цієї статті є аналіз процесу реформування виборчої системи України, спроба пошуку оптимального варіанта виборчої системи для українського суспільства.

Як відомо, вирізняються три основні типи виборчих систем, варіації яких держави світу ладні розвивати на свій розсуд. Цими видами є мажоритарна, пропорційна і так звана змішана виборча системи.

Як зазначає Ф.Рудич, мажоритарна виборча система є найдавнішою серед виборчих систем і діє в 76 країнах світу. За мажоритарною системою перемогу здобуває той кандидат, який набрав більшість голосів у своєму виборчому окрузі. Така більшість може бути встановлена як абсолютна (з можливим другим туром голосування), або відносна — «перший на фініші». В той же час законом може бути встановлено певний прохідний поріг, що його слід обов'язково подолати, навіть випередивши інших [1, с. 227].

За пропорційною системою депутатські мандати розподіляються між списками кандидатів від політичних партій (коаліцій) пропорційно до кількості голосів, набраних кожним із цих списків. У межах пропорційної системи також існують свої варіації. Виборці можуть голосувати як за список в цілому, так і віддати перевагу окремим кандидатам [2, с. 228]. Для проходження у парламент партії мають подолати так званий прохідний бар'єр — мінімальний відсоток голосів, встановлений законом. Величина бар'єра доволі різниться у багатьох країнах світу, да застосовується така система. В Бельгії, наприклад, прохідний рубіж становить 0,67%, Ізраїлі — 1%, ФРН — 5%, Іспанії — 7%, Туреччині — 10%. Високі прохідні рубежі стимулюють встановлення двопартійної системи.

Змішана виборча система є тією чи іншою комбінацією мажоритарної і пропорційної виборчих систем. Класичним варіантом є виборча система ФРН, де одна половина Бундестагу обирається за земельними партійними списками на основі пропорційної сис-

теми, а друга половина — на основі мажоритарної системи відносної більшості.

Б.Райковський, народний депутат України II–III скликань, зазначає, що за допомогою виборів волевиявлення громадян перетворюється на державну владу. Вибори є сполучною ланкою між суспільством і державою. Для громадян парламент є не тільки органом державної влади, але й установою представництва їх інтересів. З погляду політичних партій вибори є механізмом, що визначає їх участь у державній владі тією мірою, якою вона може здійснюватися парламентом. З погляду кандидатів, вибори визначають не тільки їхні шанси на участь у формуванні державної волі, але й те, чи вдасться їм, одержавши депутатський мандат, обійняти добре оплачувану посаду. Оскільки депутати зазвичай є професійними політиками, то вибори визначають також їхні шанси у професійній сфері [3, с. 23].

Вибори 1990 та 1994 рр. до Верховної Ради України проходили за мажоритарною системою. Двоє наступних виборів — 1998 та 2002 рр., відповідно, — пройшли за змішаною системою. Після відповідних змін у вітчизняному законодавстві вибори 2006 року відбулися на пропорційній основі.

Зрозуміло, кожна виборча система має як свої переваги, так і свої недоліки. Однак щодо останніх, то пропорційна система, реалізована в Україні, є на них багатшою за інші.

Головний недолік голосування за партійний список в цілому полягає в тому, що громадяни просто не знають, кого їхні голоси проведуть до парламенту. Якщо ще й врахувати, що специфікою української політики є надзвичайно велика вага особистості у партійному іміджі і, як правило, українські виборці голосують радше не за партію, її програму, бачення майбутнього, цінності, ідеологію, а саме за її лідера у першу чергу. Це є наслідком слабкої ідейної основи українських партій, та ностальгії населення за сильним лідером, який міг би розв'язати наболілі проблеми. Саме тому, на думку польського експерта Аркадіуса Сарни, Юлія Тимошенко і Віктор Янукович є настільки популярними в Україні. В Європі, наприклад, немає жодної політичної сили, яка б називалася ім'ям однієї особи [4].

Ідучи на вибори, пересічний виборець в Україні знає зазвичай, окрім лідера, не більше трьох-шести осіб зі списку тієї політичної сили, за яку має намір віддати свій голос. А якщо партія подолає тривідсотковий рубіж, навіть просто набравши рівно 3 відсотки,

місць вона матиме як мінімум чотирнадцять. Віднайти більш-менш повну інформацію про партійні списки й біографії тамтешніх кандидатів можна хіба що в мережі Інтернет, доступ до якої в Україні має менш ніж кожен десятий.

Натомість ситуація з партійними списками до Верховної Ради видається набагато кращою, ніж з їхніми аналогами до органів місцевого самоврядування. Адже мажоритарна система відносної більшості зберіглася тільки щодо виборів депутатів сільських, селищних рад в одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія, відповідно, села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища [5, с. 81].

Якщо вибори до Верховної Ради і до інших представницьких органів проходять одночасно, як це було у 2006 р., то переважна більшість громадян голосуватиме на всіх рівнях за ту ж саму політичну силу, за яку вони віддадуть свій голос до Верховної Ради. І якщо списками кандидатів у депутати Верховної Ради хтось і поцікавиться, то в представницькі органи нижчого рівня така вірогідність уже є меншою. Таким чином, пропорційна виборча система дає змогу політичним партіям і блокам проводити на місцевому рівні взагалі казна кого. Проголосувавши, громадяни і гадки не мають, хто буде у разі перемоги чи просто проходження тієї політичної сили, за яку вони віддали свої голоси, депутатом від їхнього округу, яка біографія тієї людини, який її життєвий шлях і трудовий досвід.

Крім того, як наголошує політолог А.Дегтеренко, застосування пропорційної системи виборів депутатів Верховної Ради АР Крим та обласних і районних рад дало результати, які свідчать про неконституційність обрання представницьких органів місцевої влади згаданих рівнів за пропорційною системою, що не передбачає преференційного голосування і «прив'язки» кандидатів до територіальних громад та електоральної волі останніх щодо можливості голосувати за певних осіб, зареєстрованих кандидатами, а не за групі «закриті» партійні чи блокові списки таких кандидатів [5, с. 82].

Пропорційна виборча система може спричинитися до того, що депутатами від певних округів можуть стати ті, які жодного дня не прожили в тій місцевості і взагалі дізнаються про її існування тільки після виборів.

Торгівля місцями у прохідній частині партійних списків, на жаль, набула в Україні характеру усталеного явища, яке вже нікого

з українських громадян не дивує. Якщо на парламентських виборах 2002 р. журналісти оприлюднювали цифри 500 тис. — 2,5 млн дол. США за прохідне місце в списку, то на виборах до Верховної Ради 2006 р. така ціна становила 5–7 млн доларів. П.Матвієнко слушно зауважив, що парламент держави перетворився у біржу купівлі-продажу [6, с. 148]. Адже не секрет, що маючи депутатський мандат, можна підвищити рентабельність свого бізнесу до 1000% і таким чином покрити з лихвою витрати на своє депутатство.

Крім того, керівникам тих структур, що мають темне підґрунтя, конче необхідною є депутатська недоторканність. Саме тому маститі підприємці не відправляють до парламенту кваліфікованих економістів, юристів для лобювання своїх інтересів, а йдуть туди самі, наймаючи вищеперелічених осіб як своїми помічниками, консультантами в подальшому.

Дивує і сама процедура формування партійних списків. Так, під час дострокової парламентської кампанії 2007 р. на партійних з'їздах далеко не всі партії проводили процедуру дебатів. Голосування за затвердження не окремих кандидатур до списку, а відразу за увесь список мало місце серед деяких політичних сил, коли переважна більшість учасників з'їзду побачила список лише незадовго до голосування.

Теоретичні схеми стосовно відкритості списків і обов'язковості прив'язки внесених туди осіб до виборчих округів, що давало б змогу населенню уявляти, кому бути обранцем від їхнього округу у разі перемоги тієї чи іншої політичної сили, на жаль, так і лишаються теоретичними.

Суттєвим недоліком сучасної української виборчої системи є і те, що не робиться жодного розмежування між партіями та коаліціями. В деяких державах світу для коаліцій встановлені жорсткіші вимоги, аніж для партій, і такі об'єднання мусять долати більший відсоток, що іноді удвічі перевищує заповітний бар'єр, що встановлений для партій. Таким способом політичні сили, що користуються доволі незначною підтримкою, просто можуть гуртуватися у осередки охочих до парламенту і, за умови здатності свого керівництва до компромісу, мають великі шанси неодмінно туди потрапити. Політолог І.Рожкова констатує, що якщо в 1998 р. блокування відбувалося за принципом ідеологічної близькості, то на виборах 2002 року підпорядкування логіці суб'єктивно-прагматичних міркувань домінуючих партійних агентів давало змогу поєднувати в одному блоці партійні структури, що посідають

у політичному просторі позиції, доволі віддалені одна від одної. Наприклад, центристську ліберальну партію і Конгрес українських націоналістів, партію київської номенклатури «Єдність» і ліво-центристську партію «Справедливість» [7, с. 36]. Якщо поглянути на строкатий склад партійних коаліцій, представлених на виборах до Верховної Ради 2006 року, то визначити їх належність до лівого, правого чи центристського поля видається досить складно.

Проблеми полягають і в іншому. Так, політолог П.Матвієнко наголошує, що у законі про вибори обмежуються конституційні права громадян — право бути обраним до представницьких органів влади, оскільки висунення відбувається тільки через політичні партії, які, до речі, за даними соціологічних опитувань навіть і не вважаються більшістю населення виразниками інтересів народних мас. До того ж, близько 93% населення України є позапартійними і, таким чином, позбавлені можливості бути обраними [5, с. 146].

Зауважимо, що велика кількість інтелектуальної, творчої інтелігенції нашої держави, що могла б достойно репрезентувати народні маси в парламенті, принципово не хоче пов'язувати себе партійністю, і тому двері парламенту для справжньої української еліти закрилися після змін порядку обрання наших законотворців.

П.Матвієнко також наголошує, що суттєвим недоліком запропонованого політичного нововведення є збільшення розриву між широкими верствами населення і представницьким органом влади — абсолютна більшість виборців не буде представлена в ньому своїм депутатом. Пропорційна система призвела до узурпації парламенту столичними чиновниками, дискримінації регіонів шляхом обмеження присутності територіальних громад у вищому законодавчому органі держави [5, с. 147].

Звичайно, введення пропорційної виборчої системи принесло і певні позитиви. Українське суспільство, що традиційно завжди тяжіло до малого ступеня соціалізації а-ля там де два козаки — три гетьмани, за мажоритарної виборчої системи делегувало до вищого законодавчого органу строкатий контингент депутатів, представників від різних політичних сил і уподобань. Не дивно, що в таких умовах чотирьом з половиною сотням амбітних і непересічних осіб не так-то просто утворити коаліційну більшість. Пропорційна ж система зумовлює значне зменшення представлених у парламенті партій. Теоретично, в умовах тривідсоткового порога їх може бути до 33, але на практиці на виборах до Верховної Ради V скликання лише п'ятьом партіям і блокам поталанило подолати тривідсот-

ковий бар'єр. Якби ця межа не була понижена і залишилася такою ж, як і на виборах до попередніх скликань Верховної Ради — 4 відсотки, то у V скликанні опинилося б ще на одну партію менше. В умовах зменшення кількості представлених у парламенті сил спрощується процедура формування коаліції, яку, до речі, можуть сформувати лише фракції, сумарна кількість депутатів яких дорівнює чи перевищує 226, а не окремі народні депутати. Щоправда, після парламентських виборів 2006 р. ми могли побачити, що не все так просто і в умовах українських реалій навіть за таких обставин «коаліціада» може затягнутися доволі надовго та ще й завершитися вельми несподівано.

Крім того, пропорційна система дозволяє після офіційного оголошення результатів виборів мати обраними всіх 450 народних депутатів. Процедура обрання є значно простішою. Зникають проблеми з обранням представників від окремих округів, що могли перешкоджати і перешкоджали населенню певного регіону мати представника у парламенті. До того ж, у разі складення певним народним обранцем його депутатських повноважень не виникає проблеми з проведенням довиборів на окрузі, від якого він був обраний. Його місце посідає наступний у виборчому списку.

Якою б не була виборча система, врахувати інтереси повністю всіх виборців неможливо. І важко судити, за яких умов ці інтереси ігноруються більше. В межах мажоритарної виборчої системи «пролітають» голоси за всіх інших кандидатів, крім переможця. В межах пропорційної ж, залишаються непочутими голоси виборців за всі партії, окрім тих, що пройшли до парламенту. Навіть більше того, місця розподіляються між переможцями парламентських перегонів, і виходить, що проголосувавши за партію чи блок, який не подолав бар'єра, виборець віддав свій голос казна-куди. Якщо, наприклад, певний радикально налаштований націоналістичний електорат проголосував за деяку крайньоправу політичну силу і та не потрапила до парламенту, половину цих голосів отримає крайньоліва партія, що здолала бар'єр. Або навпаки.

Проте у жодному разі неприпустимо давати самим партіям-аутсайдерам парламентських перегонів право вирішувати, кому віддавати набрані голоси, оскільки торгівля цими голосами набере характеру стихійного лиха після підрахунку голосів, а кількість різних технологічних проектів, метою яких є відтягнути голоси опонентів, не знатиме ліку.

Аналізувати переваги й недоліки виборчих систем можна ще довго, проте завжди приходить час робити підсумки. Запроваджуючи новий спосіб обрання народних депутатів, законодавці сподівалися на встановлення порядку в парламенті, покращання його роботи, стимулювання здатності партій до компромісу і формування коаліції, але, як казала одна відома людина, маємо те, що маємо. Натомість не можна впевнено стверджувати, що повернення до змішаної чи мажоритарної виборчої системи не принесе Україні ще більших проблем. Натомість суттєві зміни в тій системі, що є, пристосування її до сучасних українських суспільно-політичних реалій і народних уподобань, запровадження відкритих списків і прив'язки окремих кандидатів до певних виборчих округів може розв'язати чимало з тих проблем, які є нині.

Слід зауважити, що ефективність роботи законодавчого органу залежить не тільки від виборчої системи. Так, Україна успадкувала свій парламент з радянських часів, і за своєю формою він не зазнав, фактично, жодних змін. Розрахований на вирішення питань у межах суб'єкта федерації, а не незалежної держави, однопалатна Верховна Рада Української РСР перекочувала до України з відновленням вітчизняної державності. В той же час, якщо поглянути на світову практику і європейську, зокрема, переважна більшість великих держав (а саме такою і є Україна, враховуючи її площу та населення) мають двопалатні парламенти. В Європі, фактично, кожна держава з населенням понад 10 млн чоловік, за рідкісним винятком, має двопалатний парламент. З точки зору прийняття об'єктивного, виваженого рішення і поміркованого ревізійнізму, друга палата парламенту є дійсно необхідною.

До складу другої (верхньої) палати українського парламенту могли б входити по два представники від кожної області, один з яких міг би бути губернатором, за умови неодмінного їх обрання населенням області, а не призначення Главою держави, а також мери міст Києва та Севастополя. Автономна Республіка Крим могла б делегувати більше сенаторів, ніж області.

Конституцією України мають бути неодмінно визначені питання загальної та спеціальної компетенції для обох палат, оскільки вимагати голосування кожного рішення обома палатами та ще й потім затвердження його Президентом означало б поховати українську законотворчість.

Щодо нижньої палати (нині чинної Верховної Ради), то непогано було б повернутися до практики радянських часів у плані

повернення до чисельності депутатського корпусу в 650 чоловік. Це дасть змогу мати більш строкате і пряме представництво виборців у парламенті. Останні матимуть більше шансів побачити свого обранця на окрузі.

За таких умов нижня палата реформованого парламенту мала б обиратися за пропорційною основою з прив'язкою кандидатів до конкретних округів, а верхня палата — за мажоритарною.

Звичайно ж, постає цілком закономірне питання — фінансове. Чи потягне український бюджет такі суттєві зміни? Відповідь є однозначною: потягне, але лише в тому разі, коли в нашій державі утримання депутатського корпусу і державних службовців вищої ланки буде приведено у відповідність з практикою цивілізованих країн світу. Заробітна платня народним обранцям, гарантії стосовно житла, інших пільг мають бути суттєво переглянутими. Адміністрація Президента, до речі, структура, що не прописана Конституцією, натомість на її утримання витрачається чи не більше, ніж на депутатський корпус, також має пережити суттєві зміни у цьому відношенні. В такому разі бюджетних засобів вистачить не тільки на приведення української політичної системи у відповідність з потребами сучасності, а й на суттєве підвищення народного добробуту.

Отже, наявна на сьогодні в Україні виборча система не є досконалою та вимагає доопрацювання, яке, у свою чергу, не має виключати її всенародного обговорення шляхом референдуму. На сучасному етапі розвитку України дається взнаки й ситуація, протилежна виборам — узурпація влади без проведення будь-яких виборів, що спостерігається на прикладі ліквідації районних рад міста Києва [8].

Українська виборча система на місцевому рівні також потребує суттєвих змін. Ще більш суттєвих змін потребує і українська політична система в цілому. Ретельна їх розробка та впровадження у життя залежатиме від спроможності владних структур до компромісу та конструктивного діалогу, а також прагнення самого населення обрати для себе достойний, цивілізований спосіб життя.

1. Рудич Ф.М. Політологія: Підручник. — 2-е вид., стереотип. — Львів, 2006. — 480 с.

2. Рудич Ф.М. Порівняльна політологія: Навч. посіб. — К.: МАУП, 2006. — 148 с.

3. Райковський Б. Політологічний аналіз виборчого процесу // Політичний менеджмент. — 2007. — № 2.

4. Зущик Ю. Голая правда // Корреспондент. — 2007. — 1 сентября.
5. Дегтеренко А. Етнополітичні й цивільні аспекти неконституційності пропорційної системи виборів до місцевих рад // Політичний менеджмент. — 2007. — № 2.
6. Матвієнко П. Выборча система — індикатор рівня розвитку демократії // Вісник Національної Академії державного управління при Президентові України. — 2007. — № 1.
7. Рожкова І. Тенденції та особливості структурування українського політичного поля (Порівняльний аналіз результатів парламентських виборів за партійними списками 1998 і 2002 років) // Політична думка. — 2002. — № 2–3.
8. Киевсовет ликвидировал райсоветы Киева // <http://korrespondent.net/kyiv/1114605>