

УДК 342.825 (477) : 303.442.3

Панкевич Іван Миронович,

к.ю.н., доцент кафедри конституційного права

Львівського національного університету імені Івана Франка

СТАНОВЛЕННЯ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ПОЗИТИВНИХ ТА НЕГАТИВНИХ РИС

Постановка проблеми. Істотну роль у кожній державі відіграє використовувана у процесі проведення виборів виборча система, яка є основним механізмом реалізації принципу політичного представництва. В науковій літературі проблемні аспекти використання виборчих систем досить ґрунтовно висвітлені у працях таких вітчизняних та зарубіжних науковців як Д. Батлер, Д. Бєлов, В. Богданор, Я. Гальстер, П. Гарроне, М. Гранат, М. Дюверже, Ю. Ключковський, В. Копейчиков, Д. Ламберт, Е. Лейкман, О. Марцеляк, В. Маклаков, Д. Мелещенко, В. Молдован, В. Погорілко, М. Ставнійчук, О. Тодика, В. Шаповал, З. Ярош, О. Ярмиш, І. Яценко та інші. Проте й досі складно говорити про «уніфіковану» точку зору з цього питання.

Стан дослідження теми. У юридичній енциклопедії виборча система у широкому значенні визначається як «спосіб організації та проведення виборів до представницьких органів державної влади, місцевого самоврядування та реалізації громадянами їхніх виборчих прав» [36, с. 362]. М. Гранат вважає, що виборча система є цілісністю правових та позаправових (фактичних) правил, які визначають спосіб підготовки, проведення та встановлення результатів голосування [12, с. 135]. А. Блейс говорить про групу правил, що визначають процес встановлення виборчих преференцій, виражених у формі голосування, а також процес перетворення кількості голосів, відданих за окремі партії, у кількість отриманих ними мандатів [1]. У вузькому розумінні виборча система означає спосіб визначення результатів виборів [5, с. 43], спосіб поділу парламентських мандатів у залежності від результатів голосування [28]. Часто вона визначається як: 1) загальні правила, що стосуються способу підготовки та проведення виборів, а також принципів розподілу мандатів [2, с. 576]; 2) процедура проведення виборів президента, членів парламенту та інших конституційних органів, що обираються безпосередньо громадяна-

ми даної держави [39, с. 294]; 3) система правових та позаправових елементів, що визначають спосіб підготовки, проведення та встановлення результатів виборів [10, с. 69]; 4) визначена у правових нормах чи політичній практиці система інститутів та принципів виборчого процесу – чи своєрідна форма реалізації згаданих норм, або ж як елемент політичного механізму [38, с. 10]. Виборча система фактично поєднує у собі встановлені у виборчому законодавстві та перевірені практикою принципи. Це підтверджується визначенням Я. Гальстера, за яким виборча система є збірним визначенням виборчого права та виборчої практики [9, с. 123]. Спираючись на вищенаведене можна зробити висновок, що виборча система є ширшим поняттям, ніж поняття виборчого законодавства. Досить ємнісно узагальнюють усі риси виборчої системи поняття, за якими виборча система є «поєднанням суспільних відносин, пов'язаних з формуванням складу представницьких органів влади шляхом виборів» [27, с. 63], або ж «поєднанням правових, організаційних та інших засобів реалізації громадянами належних їм виборчих прав» [24, с. 168]. Надзвичайно важливою у цьому контексті є проблема поділу мандатів у загальнодержавних та територіальних колегіальних органах влади, а також спосіб обрання сільського, селищного, міського голови, президента України у залежності від результатів голосування. Досить лаконічно визначають виборчу систему Е. Богданор та Д. Батлер, стверджуючи, що вона є методом перетворення відданих виборцями голосів у кількість місць в законодавчому органі влади [13, с. 1].

Метою даної статті є правовий аналіз позитивних та негативних рис виборчих систем, які розвиваються в Україні.

Виклад основного матеріалу. Вибір виборчої системи при проведенні виборів є важливим питанням, яке часто спонукає до гострої дискусії. Адже саме від виборчої системи у значній мірі залежать

результати виборів. Правильний вибір виборчої системи повинен гарантувати таке формування виборчого органу, яке віддзеркалювало б формування уряду, обрання представників, які мають виконувати публічні функції, згідно з волею більшості виборців [23, с. 27].

Як відомо, на практиці знаними є три типи виборчої системи – мажоритарна, пропорційна та змішана. Кожна із цих систем має свої позитивні та негативні риси. Більше того, застосовуючи усі три типи по відношенню до одного і того ж самого голосування, кожного разу можна отримати суттєво відмінні між собою результати. У теорії виборчого права можна нарахувати понад триста варіантів виборчої системи, кожен з яких матиме інший вплив на результати голосування [6, с. 27]. Американський науковець М. Уолмерстайн стверджує, що на результат виборів впливають, з одного боку, уподобання виборців, а з другого – правила підрахунку голосів. Не існує нейтральної виборчої системи. Кожне правило підрахунку голосів допроваджує до результатів, які можуть не відображати результату, досягнутого при безпосередньому застосуванні демократичних принципів [3, с. 157]. Р. Таагепер та М. Шугарт вважають, що результати виборів залежать не тільки від волевиявлення народу, але також від інших правил. Чи йде мова про вибори президента, вибори до загальнодержавних чи місцевих колегіальних органів влади, правила поділу місць, що застосовуються у різних державах чи навіть у різних частинах однієї держави, є різними. Ключовими є проблеми підрахунку голосів та поділу місць [32, с. 115].

Демократичні держави часом змінюють свої виборчі системи. Найбільш стабільними є держави «атлантичної» англо-американської традиції. Наприклад Сполучені Штати Америки не змінювали мажоритарної виборчої системи понад двісті років з моменту прийняття Конституції США. Змінювалися правила обрання сенаторів, проте основні принципи формування Палати Представників з 1788 року є незмінними. Так само незмінною є мажоритарна виборча система у Великобританії. Хоч у Північній Ірландії, на відміну від Англії, Шотландії та Уельсу, у виборах до Палати Громад застосовується не мажоритарна, а пропорційна виборча система [21, с. 49]. У континентально-європейській політичній традиції, до якої належить й Україна, регулярна зміна виборчої системи є нормальним явищем. Наприклад у п'ятдесятих роках минулого століття у Франції часів президента Шарля де Голля з метою зміцнення впливу владних партій було запроваджено мажоритарну систему голосування [34]. Дещо пізніше, у 1981 році, відбувся перехід до пропорційної системи [25], але у 1988 році знову повернулися до мажоритарної виборчої системи, яка стала перешкодою для приходу до влади комуністів [17]. У квіт-

ні 1993 року широка виборча реформа пройшла в Італії, після чого пропорційна виборча система залишилася тільки у виборах до Європейського парламенту [17]. Однак принагідно слід зазначити, що згадані реформи запроваджувалися у рамках вже сформованих партійних систем.

Не вдаючись до детальної характеристики типів виборчих систем, проаналізуємо їхні позитивні та негативні риси. Так, на підставі проведеного аналізу можна зробити висновок, що мажоритарна виборча система відносної та абсолютної більшості не може повністю забезпечити реалізації демократичного принципу політичного представництва, оскільки у процесі їхнього застосування спостерігаються наступні негативні явища:

1) на рівні виборчого округу частина виборців немає представництва у органах представницької влади;

2) на загальнодержавному рівні спостерігається різниця між загальною кількістю виборців, що проголосувала за конкретну політичну партію, та кількістю отриманих цією партією мандатів;

3) не є реалізованим постулат рівного представництва у виборчих округах.

Позитивною з точки зору демократичного представництва рисою застосування мажоритарних виборчих систем є те, що застосування мажоритарної системи відносної та абсолютної більшості забезпечує безпосереднє (пряме) представництво жителів відповідного виборчого округу.

Пропорційна виборча система є більш демократичною системою та дозволяє у більшій ніж мажоритарна система мірі забезпечити реалізацію демократичного принципу політичного представництва, оскільки:

1) застосування пропорційної системи дозволяє більшій кількості виборців мати представництво їхніх інтересів у представницьких органах влади за допомогою кандидатів (партій), за яких вони віддали свої голоси. Таким чином ця система забезпечує ширше представництво різних суспільних груп;

2) застосування пропорційної системи дозволяє досягнути найбільшій відповідності отриманих політичною партією кількості голосів виборців до кількості отриманих цією партією представницьких мандатів;

3) пропорційна виборча система позитивно впливає на стабільність державного управління.

Підтверджують такий висновок й отримані у результаті аналізу діяльності урядів тринадцяти європейських країн з 1945 до 1990 року статистичні дані. Зокрема Швеція, котра застосовує пропорційну виборчу систему, займає серед європейських держав перше місце за показником урядової стабільності, а Велика Британія, яка застосовує мажоритарну виборчу систему – лише четверте [35, с.

88]. Позитивний вплив пропорційної виборчої системи можна спостерігати і на прикладі післявоєнної Західної Німеччини. У 1949 році, незважаючи на сильний тиск Сполучених Штатів Америки та Великої Британії, що наполягали на запровадженні мажоритарної виборчої системи, у ФРН було запроваджено змішану виборчу систему [11, с. 14]. Однак при застосуванні пропорційної виборчої системи закладений у ній рівень демократичності може відрізнятись у залежності від застосовуваного виду пропорційної системи. У цій ситуації необхідно взяти до уваги наступні аспекти:

1) при одному і тому ж самому поділі голосів виборців між партійними списками результати виборів можуть відрізнятись у залежності від застосовуваного способу та методу пропорційного поділу мандатів;

2) пропорційна система «м'яких» списків у порівнянні із системою «жорстких» списків є більш демократичною тому, що дозволяє виборцям повніше виразити свої уподобання не тільки по відношенню до політичних партій, але й по відношенню до відповідних кандидатів із списків цих політичних партій.

Спробуємо детальніше проаналізувати наслідки запровадження пропорційної, а пізніше – повернення до змішаної виборчої системи в Україні. Безсумнівною позитивною рисою застосування пропорційної або ж змішаної пропорційно-мажоритарної виборчої системи у нашій державі є передовсім те, що політичні партії, професійний рівень яких постійно зростає з часу ліквідації однопартійності, тобто протягом останніх понад двадцяти років, отримали можливість реального впливу на суспільне життя, оскільки істотно зросла їхня політична роль. Уперше в українській пострадянській історії партії стали не декораціями, а основними, «несучими конструкціями» політичної системи держави. Завдяки запровадженню пропорційної системи відбулася монополізація партіями права формування парламенту. Проте виникає питання, чи відповідають партії ідейно-політичним переконанням українських громадян, чи громадяни довіряють партіям, чим керуються виборці, голосуючи за представників відповідних партій? Суспільна еліта отримала можливість представництва та лобювання своїх інтересів партійними структурами.

Друге, не менш важливе, питання стосується того, чи у своїй діяльності партії роблять достатній акцент на стратегічних інтересах держави. На сьогодні в Україні спостерігається істотна регіоналізація держави, наслідком якої є те, що партії стають інструментами у руках окремих регіональних політичних та господарських еліт. Регіоналізація є причиною виникнення своєрідної партійної монополії у відповідних регіонах, що чітко показали останні вибори до представницьких органів місцевого само-

врядування: безумовне домінування у східних регіонах держави Партії регіонів, натомість у Західній Україні – таке ж домінування Всеукраїнського об'єднання «Свобода», за яке проголосувала більшість виборців Львівської, Івано-Франківської та Тернопільської областей, протестуючи таким чином проти монополізації влади Партією регіонів на загальнодержавному рівні. Адже «конкурентною» є саме та держава, у якій народні депутати передовсім займаються проблемами стратегічного розвитку держави, а не лише лобюванням вузькопартійних чи бізнесових інтересів. Так само й інтерес партійних лідерів повинен скеровуватись на цілу державу, що дозволить краще відображати у політичних програмах та у стратегіях політичної діяльності довгострокові національні інтереси. На жаль, на сьогодні можна констатувати, що провідні українські партії є так званими «партіями вождів», причому це стосується як умовно «старих» парламентських партій, так і «нових». Хочеться вірити, що з часом вони модернізуються у партії, які, виражаючи інтереси певної частини суспільства, не забуватимуть при цьому про загальнодержавні інтереси.

Позитивною рисою пропорційної виборчої системи є те, що у випадку її застосування склад парламенту повніше відповідає результатам голосування виборців. Під цим оглядом повернення у парламентських виборах 2012 року до змішаної виборчої системи є кроком назад. Адже при застосуванні «чисто» пропорційної виборчої системи складніше вчиняти виборчий підкуп чи примушувати до голосування, що часто має місце в одномандатних виборчих округах. Новітня українська історія підтверджує, що значна частина обраних у одномандатних виборчих округах народних депутатів майже одразу після виборів ставали членами пропрезидентських парламентських фракцій. Яскравим прикладом цього може слугувати колишній російський мільярдер Вадим Новинський, котрий 29 травня 2012 року, відповідно до Указу Президента України №360/2012, був прийнятий до громадянства України як особа, яка має визначні заслуги перед Україною [20]. Сьомого липня 2013 року його було обрано народним депутатом України на довиборах у Верховну Раду України в одномандатному виборчому окрузі № 224 у місті Севастополі, де він балотувався як самовисуванець [33], а вже 5 вересня 2013 року Вадим Новинський став членом парламентської фракції Партії регіонів.

Слід також зауважити, що значна кількість народних депутатів має тенденцію до частішої зміни своїх політичних уподобань. Так, багато народних депутатів, які були членами пропрезидентських фракцій за часів Леоніда Кучми, почали «мігрувати» у сторону опозиції, коли стало зрозумілим, що «ера» Леоніда Кучми завершується. Своєрідний

«міграційний пік» наступив наприкінці грудня 2005 року, коли стало зрозуміло, що тодішній кандидат на посаду президента України Віктор Янукович програє боротьбу за президентське крісло. Майже дзеркально аналогічною була ситуація після президентських виборів 2010 року, коли внаслідок перемоги у президентських виборах Віктора Януковича досить значна частина народних депутатів з фракцій «Наша Україна» та «Батьківщина» «емігрувала» до інших парламентських фракцій. Заради справедливості слід зазначити, що подібною є ситуація й в інших пострадянських державах. Наприклад, у Російській Федерації у результаті виборів депутатів до Державної Думи в 1999 році виборчий блок «Єдина Росія» отримав лише 37 % голосів виборців, що взяли участь у виборах (не більше, ніж 20 % усіх російських виборців), а відразу після виборів до цього виборчого блоку вступило понад 300 депутатів, тобто було сформовано конституційну більшість [37]. Запобігти такій політичній мімікрії могла б така виборча система, яка унеможлиблює участь у створенні парламентської більшості політичної сили, котра у результаті виборів отримала найменшу кількість голосів.

Ведучи мову про Росію слід зазначити, що багато науковців вважає, що важко однозначно стверджувати, що ця держава стане коли-небудь цілком демократичною. Як небезпідставно вважає Джон Памметт, у Росії немає такого лідера, котрий виступав би за створення реальної демократії. Створена у Росії система асоціюється з хаосом, бідною та експлуатацією. Такий стан речей існує незалежно від зросту симпатії до системи виборів у громадській думці [29, с. 45]. Відомий аналітик Фарід Закарія вважає, що на світі існує багато держав, де демократично обрані представники ігнорують конституційні рамки своєї влади, обмежуючи основні права та свободи власних громадян. Віра демократично обраного уряду у те, що йому належить абсолютна влада, може призвести до централізації влади (часто за допомогою використання засобів, що не відповідають конституції) та болісних результатів [18, с. 22]. Як стверджує Гільєрмо О'Донелл, сильні лідери, вірячи у те, що вони діють від імені народу, не розуміють навіщо вони повинні обмежувати свою владу конституцією, якщо їхні дії скеровані на досягнення добробуту цього народу [26]. Щоправда останні події у Москві, коли, протестуючи проти виборчих фальсифікацій на виборах мера Москви, на вулиці вийшла велика кількість виборців, дають надію на позитивні зрушення у напрямку демократизації російського суспільно-політичного життя. Як вважає В. Дорман, коментуючи результати цих виборів, зокрема кандидата на посаду мера Москви від російської опозиції О. Навального: були фальсифікації чи ні,

результати Навального окрилюють тих, хто надіється на політичні зміни в Росії [15].

Пропорційна виборча система має, на нашу думку, крім позитивних, цілу низку негативних рис. Перш за все, при застосуванні цієї системи існує фактичне обмеження, а і навіть позбавлення деяких категорій громадян пасивного виборчого права. Стаття 22 Конституції України встановлює, що «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» [22], а стаття 36 передбачає, що «ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій» [22]. Так само стаття 38 Конституції України проголошує, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [22], а стаття 76 передбачає, що «народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку» [22]. Жодних інших обмежень пасивного виборчого права українське законодавство не передбачає. Обмеження пасивного виборчого права шляхом селекції та прийняття рішення партійними лідерами щодо висунення кандидатури обмежує пасивне виборче право громадянина, змушуючи його вступати до партії чи блоку політичних партій. Тому повернення у парламентських виборах 2012 року до змішаної виборчої системи, попри усі її вади, дозволило вести мову про те, що обсяг пасивних виборчих прав українських громадян було розширено за рахунок скасування своєрідного «політичного кріпацтва», адже кожен громадянин отримав право на самовисунення без його підтримки зі сторони політичної партії. Проте реалізація цього права у практичній площині є дещо іншою, про що ми говорили вище на прикладі «депутатської міграції». Та й зрештою висунення кандидатом у народні депутати у одномандатному виборчому окрузі з рамена політичної сили також не є гарантією його подальшої вірності «своїй» партії. Згадаємо хоча б досвід останньої парламентської «міграції», коли одразу після виборів народні депутати Олександр та Андрій Табалови, які, будучи самовисунцями, позиціонували себе опозиційними кандидатами, відмовилися писати заяви про входження до складу парламентської фракції об'єднаної опозиції «Батьківщина». Подібною є й ситуація навколо Олега Канівця, який

на парламентських виборах 2012 року був обраний народним депутатом України від Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» по одномандатному мажоритарному виборчому округу №126, набравши за результатами голосування 41,20 % голосів виборців та ввійшов до складу парламентської фракції об'єднаної опозиції «Батьківщина». Проте вже 4 квітня 2013 року він вийшов із фракції Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина», пояснивши це власною відповіддю на бездіяльність її керівництва. У той же час деякі науковці вважають, що обрані за партійними списками депутати (на відміну від депутатів з одномандатних виборчих округів) є більш залежними від виборця. Їхня доля залежить не тільки від волі громадян, але й від результатів діяльності окремих політичних партій. Депутат-мажоритарник є більшим «котом у мішку» ніж обраний із застосуванням пропорційної системи [30].

Істотною перепорою на шляху наближення партій до інтересів рядових українських громадян є нині чинний Закон України «Про політичні партії в Україні» [19]. Фактично від процесу створення партій усунуто громадян, оскільки згаданий закон унеможливив формування партій «знизу догори», на основі існуючих на локальному рівні громадських ініціатив, котрі пізніше перетворюються у загальнодержавну партію. Нині створення партій відбувається за принципом «згори донизу», при цьому, незважаючи на велику кількість юридичних обмежень та перешкод, фактична більшість з них є нечисленними за кількістю членів. У такій ситуації можна створити партії тільки з допомогою влади чи фінансово-промислової групи, що, у свою чергу, віддає політичні партії та їхні еліти від більшості населення держави. Як наслідок, маємо істотне зниження мотивації участі громадян у виборах, зневіру у можливості захисту інтересів виборців політичними партіями. Закон фактично перетворює партії з інститутів громадянського суспільства у інструменти проведення політики «public relations», сприяє зростанню кількості членів, що не завжди призводить до позитивних результатів.

Значна кількість нині зареєстрованих партій узагалі немає своїх обласних (а тим паче районних) осередків. Створювані в Україні в останнє десятиліття партії у своїй більшості є організаціями, що об'єднують політиків та спеціалістів від політичного маркетингу, метою яких є організація та проведення виборів. Політичні партії стають своєрідними «технологічними машинами», «мозковими центрами», при цьому часто не мають великої кількості членів. Дуже часто представники бізнес-еліти творять так звані кишенькові партії, якій й очолюють. Наприклад Політична партія малого і середнього бізнесу України, Українська морська партія чи Українська партія честі, боротьби з корупцією

та організованою злочинністю, про існування котрих можна дізнатися лишень з інтернет-сторінки Центральної виборчої комісії. Якщо ж вести мову про масові партії, то стаття 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» встановлює можливість створення масових партій з постійним членством [19], однак більшість таких партій не збирає членських внесків. Масові партії в українських умовах часто перетворюються у дуже забюрократизовані організації. Такою є, наприклад, наймасовіша партія з фіксованим членством та членськими внесками – Комуністична партія України.

Істотним недоліком використання пропорційної виборчої системи у парламентських виборах є також і те, що вона призводить до позбавлення багатьох регіонів представництва у парламенті. У партійних списках домінує «еліта» столиці та поодиноких регіонів. У той же час проблеми значної частини території держави часто ігноруються.

Важливою проблемою на шляху подальшого ефективного розвитку українського парламентаризму є встановлення такого мінімального виборчого бар'єру, котрий би дозволяв найповніше враховувати інтереси виборців. На нашу думку він може бути на рівні не більше 4-5 %. Чим нижчим є виборчий бар'єр у пропорційних чи змішаних (як це мало місце у парламентських виборах в Україні 2012 року) виборах, тим більше буде враховуватися точка зору виборця. При цьому виборчий поріг повинен бути не занадто низьким, бо у цьому випадку парламент перетвориться у місце боротьби малих та непридатних до законотворчої праці партій чи парламентських блоків. Існуюча практика показала, що у більшості демократичних держав ефективним є 3-5 % виборчий поріг. Вищий поріг означає більший політичний ризик. Так сталося у 2001 році в Польщі, коли законодавчо встановлений 8% поріг для блоків та 5 % для політичних партій не дали можливості «Солідарності» отримати парламентське представництво: блок «Солідарності» отримав тільки 5,5 % голосів виборців, а Унії Свободи – лише 3 % голосів виборців [4]. Характерним прикладом є також результат парламентських виборів 2002 року у Туреччині, де 10% виборчий поріг не змогли подолати так звані помірковані партії, натомість до влади прийшли ісламісти (Партія Справедливості і Розвитку), котрі отримали 34 % голосів та аж 70 % місць у парламенті Туреччини. При цьому крім згаданої Партії Справедливості і Розвитку 10 % виборчий поріг пододала лише Республіканська партія, котра отримала 19 % голосів виборців [14].

При застосуванні пропорційних виборчих систем (передовсім у державах, в яких мають місце демократичні трансформації) складно вести мову й про існування двопартійної політичної системи. Кількість кандидатів, що беруть участь у виборах, якщо для

