

Конституційно-правові засади

внутрішньої побудови виборчої системи в Україні



Н. С. Рибак

здобувач кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ

У статті розглянуто з конституційно-правових позицій внутрішню побудову виборчої системи в Україні. Встановлено, що внутрішню побудову вітчизняної виборчої системи складають: 1) парламентська виборча система, яка застосовується при обранні народних депутатів України; 2) президентська виборча система, яка застосовується при обранні Президента України; 3) місцева виборча система, яка застосовується при формуванні представницьких органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: внутрішня побудова, виборча система, парламентська виборча система, президентська виборча система, місцева виборча система.

В статье рассмотрено с конституционно-правовых позиций внутреннее построение избирательной системы в Украине. Установлено, что внутреннее построение отечественной избирательной системы составляют: 1) парламентская избирательная система, применяемая при избрании народных депутатов Украины; 2) президентская избирательная система, применяемая при избрании Президента Украины; 3) местная избирательная система, применяемая при формировании представительных органов власти

Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: внутреннее построение, избирательная система, парламентская избирательная система, президентская избирательная система, местная избирательная система.

The article deals with the constitutional and legal position the internal construction of the electoral system in Ukraine. Found that the internal construction of the national electoral system are: 1) the parliamentary electoral system, which is used in the election of deputies of Ukraine; 2) presidential election system that is used in the election of President of Ukraine; 3) local election system, which is used in the formation of representative bodies of the Autonomous Republic of Crimea and local self-government.

Keywords: interior building, electoral system, parliamentary electoral system, presidential election system, the local electoral system.

Проблематика виборчої системи все більше привертає увагу як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників. Зокрема, у юридичній літературі різноманітні аспекти проблеми застосування виборчої системи знайшли своє відображення у працях таких вчених, як К. Бабенко, М. Баглай, М. Баймуратов, М. Козюбра, О. Лавринович, О. Марцеляк, А. Мішин, В. Нестерович, В. Погорілко, М. Савчин, Д. Сарторі, І. Сліденко, М. Ставнічук, О. Скрипнюк, Б. Страшун, В. Федоренко, В. Шаповал та ін. Проте, як вбачається, науковцями було приділено недостатню увагу дослідженню саме конституційно-правових засад внутрішньої побудови виборчої системи в Україні, що й є метою цієї статті.

Етимологічно термін «внутрішня побудова», згідно з Сучасним тлумачним словником української мови, означає предмет чи явище, що лежить в основі чогось [1, с. 157]. При дослідженні внутрішньої побудови виборчої системи в Україні варто насамперед врахувати й вид (тип) виборчої системи. Під останньою вітчизняний вчений-конституціоналіст О. Марцеляк пропонує розуміти визначену законодавством певну модель формування колегіальних представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка ґрунтується передусім на такій ознаці, як голосування виборців за партійний список (у тому числі конкретних кандидатів із цього списку) чи просто за окремих претендентів [2, с. 315].

Відповідно до чинного виборчого законодавства України [3; 4; 5], внутрішню побудову вітчизняної виборчої системи складають: 1) парламентська виборча система, яка застосовується при формуванні єдиного законодавчого органу — Верховної Ради України шляхом обрання до неї 450 народних депутатів України; 2) президентська виборча система, яка застосовується при обранні Глави Української держави — Президента України; 3) місцева виборча система, яка застосовується при формуванні представницьких органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

За цього внутрішню побудову виборчої системи України також складають види виборчої системи, які застосовуються на різних видах виборів в Україні. Такими є найбільш поширені її три види у конституційно-правовій практиці проведення виборів до органів державної влади, органів влади регіональної автономії та органів місцевого самоврядування: 1) мажоритарна ви-

борча система; 2) пропорційна виборча система; та 3) змішана виборча система, й кожна з них є багатоваріантною. Крім того, у науці конституційного права існує цілком обґрунтована думка, що така класифікація досить умовна, і щодо деяких виборчих систем триває дискусія, до якого типу їх відносити. Наочним прикладом цьому є німецька виборча система, яку деякі автори відносять до змішаної виборчої системи, інші — до пропорційної виборчої системи, тоді як треті — до дворівневої виборчої системи [6, с. 38]. Тому саме цей аспект слід враховувати при розгляді з конституційно-правових позицій кожного з вказаних видів виборчої системи України окремо.

1. Мажоритарна виборча система є системою визначення результатів виборів, завдяки якій депутатські мандати (один або кілька) отримують тільки ті кандидати, які отримали встановлену законом більшість голосів, а усі інші кандидати вважаються не обраними [7, с. 241]. У конституційному праві виокремлюється три види мажоритарної виборчої системи — абсолютної більшості, відносної більшості та кваліфікованої більшості. Разом з тим, в Україні застосовуються тільки перших два види мажоритарної виборчої системи при обранні органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

Зокрема, відповідно до чинного виборчого законодавства України [3; 4; 5], мажоритарна виборча система має три форми застосування в Україні. Перша форма — це мажоритарна виборча система абсолютної більшості, яка застосовується в Україні лише при проведенні одного виду виборів — при обранні Президента України. Друга форма — це мажоритарна виборча систе-

ма відносної більшості, яка має значно ширше застосування порівняно з абсолютним видом більшості та використовується при обранні міських, селищних та сільських голів, депутатів селищних та сільських рад. Третя форма — це застосування мажоритарної виборчої системи відносної більшості як елемента змішаної виборчої системи при обранні народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів обласних, районних, міських та районних у містах рад.

Конституційно-правова практика застосування мажоритарної виборчої системи дає змогу виокремити низку наступних позитивних моментів її використання. По-перше, мажоритарна система універсальна, зрозуміла виборцям та порівняно проста для встановлення результатів виборів. Для того, щоб встановити результати виборів, визначають більшість голосів виборців, необхідних для обрання депутата представницького органу влади. По-друге, виборець безпосередньо знає, за якого чи яких саме кандидатів він голосує. По-третє, цей вид виборчої системи здатен забезпечити успішніше формування парламентів зі стійкою урядовою більшістю і меншою кількістю різних партійних фракцій, що має велике значення для стабільності діяльності урядів. По-четверте, мажоритарна виборча система зменшує партійну роздробленість і в разі послідовного їх застосування протягом декількох виборчих кампаній призводить до появи двопартійної виборчої системи. По-п'яте, цей вид виборчої системи забезпечує безпосередній зворотний зв'язок між виборцями та їх представниками; вона підвищує якість обраних посадових осіб [8, с. 46]. По-шосте, на відміну від пропорційної виборчої системи,

вона сприяє реалізації місцевих інтересів, коли в парламенті представлений виборчий округ, а не політичний напрям [9, с. 20].

Водночас слід відзначити, що мажоритарна виборча система має і низку недоліків. По-перше, цей вид виборчої системи не відображає плюралізму суперечливих інтересів у суспільстві та політичних сил, які ці інтереси представляють. По-друге, цьому виду виборчої системи надають перевагу великі за чисельністю партії та блоки партій, які домовляються про висування єдиних виборчих списків. Тому очевидно, що мажоритарна виборча система серйозно звужує можливості на парламентському рівні відображати широкий спектр інтересів меншості, особливо дрібних і навіть середніх партій, деякі з яких часто залишаються без парламентського представництва. Застосування мажоритарної системи на національному рівні може призвести до істотного перекручування результатів виборів. По-третє, ця виборча система на рівні виборчого округу призводить до втрати голосів виборців, іноді — досить значної. Відтак, за мажоритарної системи частина голосів виборців (часто вагома) виявляється не представленою у представницьких органах [10, с. 46].

2. Пропорційна виборча система (від лат. *proportionalis* — той, що має правильне співвідношення) передбачає розподіл місць у колегіальному представницькому органі між політичними партіями пропорційно кількості поданих за них голосів виборців [11, с. 733]. Відповідно до чинного виборчого законодавства України [4; 5], застосування пропорційної виборчої системи у нашій державі на сьогодні має обмежений характер, оскільки вона як самостійний елемент виборчої системи нині не застосовується на жодному з ви-

дів виборів. Утім пропорційна виборча система використовується в Україні як складова частина змішаної виборчої системи при обранні наступних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування — народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів обласних, районних, міських та районних у містах рад.

Застосування пропорційної виборчої системи має низку особливостей. По-перше, її можливо застосувати лише під час виборів депутатів, при цьому виборні органи не можуть бути одномандатними, оскільки навіть теоретично неможливо поділити один мандат між різними партіями, а лише багатомандатними (від округу обираються декілька депутатів) чи загальнонаціональними. По-друге, вибори повинні бути виключно партійними — кожна політична партія висуває список кандидатів, за який і голосують виборці. Таким чином, боротьба за голоси виборців відбувається не між окремими кандидатами, а між партіями та, відповідно, їх списками кандидатів. Хоча в окремих випадках, при преференційному голосуванні, виборець має можливість висловити своє ставлення до окремих кандидатів у виборчих списках. По-третє, пропорційний розподіл місць у парламенті може здійснюватися як на основі методу виборчого метра (виборчої квоти), так і на основі інших методів.

Завданням пропорційної виборчої системи є досягнення певного балансу у представництві соціальних груп та партій, які їх представляють у парламенті, тому її вважають найдемократичнішою. Крім того, у науці конституційного права існує думка, що у пост-соціалістичних країнах Східної Європи,

до числа яких належить і Україна, пропорційна виборча система сприяє становленню політичних систем та структуризації політичних партій парламентського типу, які є досить слабкими порівняно з країнами Заходу. Такі міркування пов'язані з необхідністю на рівні закону впливати на побудову ефективного парламентаризму, забезпечення відповідального парламентського правління. Це має значення для побудови парламентських фракцій, здатних ефективно здійснювати політичний курс у стінах парламенту і забезпечити необхідну підтримку політиці уряду [12, с. 70].

Разом з тим, пропорційну виборчу систему не слід ідеалізувати. Коли соціальна структура суспільства є ще неусталеною, а соціальні групи політично активні, як це має місце у перехідних суспільствах, пропорційна система може становити загрозу стабільності демократії, адже виникає ризик проникнення у владу випадкових людей. Пропорційна система у чистій формі хоча й забезпечує широке представництво різних політичних сил у владі, в той же час робить останню менш керованою, а відтак і знижує її відповідальність перед загалом.

У конституційному праві нараховується велика кількість видів пропорційної виборчої системи, однак, в Україні застосовувався та застосовується як елемент змішаної виборчої системи лише один вид — пропорційна виборча система з жорсткими списками. За цього виду пропорційної виборчої системи виборець голосує за список політичної партії чи блоку політичної партії, що він обирає в цілому. У виборчому бюлетені вказуються тільки назви, емблеми партій, іноді певна кількість перших кандидатів за партійним списком [11, с. 733].

Деякі науковці цей вид ще називають як пропорційну виборчу систему зв'язаних списків, в яких черговість розташування кандидатів жорстко визначається політичною партією, а виборець уповноважений проголосувати лише за список у цілому. За такої виборчої системи порядок розміщення кандидатів у списку виборців визначає політична партія. Виборець же під час голосування не має жодних важелів впливу на їх розташування. Він лише голосує за той список, який подала політична партія для участі у виборах. Цю систему також ще позначають як пропорційна виборча система закритих списків, оскільки під час голосування виборець має змогу бачити лише першу п'ятірку кандидатів, інші кандидати, які теж обираються за списком цієї політичної партії, виборець не бачить.

Український вчений А. Романюк пропонує звернути увагу на низку позитивних моментів застосування пропорційної виборчої системи з жорсткими списками. По-перше, закритий характер партійних списків дозволяє включити в партійний список кандидатів, які характеризуються високим рівнем професіоналізму, є експертами в певних галузях і будуть потрібними в майбутньому для фахової роботи в парламенті або уряді. По-друге, це дозволяє забезпечити адекватне представництво, наприклад 50% на 50%, або наперед визначений відсоток жінок серед партійних кандидатів. По-третє, цей вид пропорційної виборчої системи дозволяє включити до партійних списків представників меншин, які не проживають в межах країни компактно і за умов іншої виборчої системи або преференційних списків не будуть мати гарантії потрапити до парламенту. По-четверте, зважаючи на те, що суб'єктом формування виборчого списку є сама полі-

тична партія, то це має сприяти зміцненню самої політичної партії, оскільки з'являється додатковий чинник внутрішньопартійної дисципліни [13, с. 5].

Оцінка застосування пропорційної виборчої системи з жорсткими списками міститься у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про функціонування демократичних інституцій в Україні» № 1549 від 19 квітня 2007 р. Так, у цьому документі зазначається, що Парламентська Асамблея Ради Європи настійливо закликає українську владу та політичні сили звернутися якнайшвидше до проблеми системи парламентських виборів, що може становити одну з причин слабкості політичної системи. Повністю пропорційна система із закритими виборчими списками та єдиним виборчим округом, що охоплює всю територію України, підтверджена конституційними змінами 2004 року, не гарантує обрання парламенту, що представляє українське суспільство в усьому його розмаїтті [14, с. 5].

Застосовувана в Україні пропорційна виборча система жорстких списків, доповнює вищевикладену думку член Парламентської Асамблеї Ради Європи Х. Северінсен, яка має тільки один виборчий округ і тільки один список для всієї країни, є не надто прозорою. І насамперед для виборців. По суті, вони можуть лише тільки вибирати між політичними лідерами. Вони ніяк не можуть вплинути на весь список. Вони не відчувають своєї власної волі у рішенні, яке вони приймають щодо всього списку, бо не можуть відповісти на питання, хто ж є їх місцевим (регіональним) представником. Вони змушені обирати весь список, весь пакет, і це створює тенденцію того, що партії стають скоріше певними закритими компаніями, в яких є директор, аніж реаль-

ними, суспільно впливовими політичними партіями [15, с. 84-85].

Пропорційна виборча система з жорсткими списками, слушно звертає увагу український вчений М. Савчин, є також небезпечною з огляду на широкі можливості політичної корупції всередині партій та в парламенті шляхом укладання кулуарних домовленостей. Ця система також знижує рівень зворотних зв'язків між виборцями та партіями, вихолощує суть конституційної функції партій щодо сприяння формуванню та вираженню політичної волі народу [12, с. 71]. На прикладі парламентських виборів 2006 та 2007 рр. українське суспільство остаточно переконалось у суттєвих вадах закритих партійних списків.

3. Змішана виборча система — виборча система, у якій поєднуються мажоритарна і пропорційна виборчі системи. За цього виду виборчої системи одна частина депутатів представницького органу обирається за мажоритарною виборчою системою, а інша — за пропорційною [7, с. 167]. Відповідно до чинного виборчого законодавства України [4; 5], змішана виборча система має доволі широке застосування при проведенні виборів в Україні. Зокрема, цей вид виборчої системи використовується при обранні наступних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування — народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів обласних, районних, міських та районних у містах рад.

Загалом світовий досвід застосування змішаної виборчої системи протягом останніх десятиліть підтвердив її привабливість для пересічного виборця порівняно з мажоритарною системою, що пояснюється зростанням

мотивації виборця, який, окрім впливу на вибори у своєму одномандатному окрузі, отримує змогу долучатися до загальнонаціональної політики через наявність партійних виборчих списків. До переваг змішаної виборчої системи відноситься також те, що вона сприяє укрупненню політичних партій або політичних блоків при одночасному дотриманні принципу пропорційності, а це забезпечує формування стійкого уряду, надає можливість збереження зв'язку між виборцями й обраними ними депутатами, який порушується пропорційною системою, дозволяє забезпечити водночас і представництво регіонів, і соціоетнічних груп, і партій, в умовах становлення багатопартійності сприяє розвитку політичних партій [16, с. 36].

Основна ідея змішаної виборчої системи полягає у поєднанні переваг пропорційної та мажоритарної видів виборчої системи, намагаючись взаємно компенсувати їх недоліки, оскільки цей вид виборчої системи дає можливість певною мірою використати найкращі сторони та уникати вад мажоритарної та пропорційної видів виборчої системи. Однак сама по собі змішана виборча система не є гарантом досконалості порядку формування і функціонування парламенту чи представницького органу місцевого самоврядування, бо останні залежать від багатьох інших чинників — деталей електорального механізму, типу партійної системи, форми державного правління, процедур утворення і діяльності парламентських фракцій та комітетів тощо [7, с. 167].

Слід також звернути увагу, що складність завдання гармонійного поєднання пропорційної та мажоритарної видів виборчої системи значно вища, аніж у випадку багаторівневих пропор-

ційних систем, оскільки поєднуються системи, засновані на принципово різних засадах, зокрема, різних способах голосування. Недаремно різновиди змішаної виборчої системи в європейській правовій доктрині, зокрема у доповіді Венеціанської комісії про виборчі системи «Огляд можливих розв'язків та критерії вибору» (ухвалена Комісією на 57 пленарній сесії 12-13 грудня 2003 р.), розглядаються як інституційні аномалії, характерні для нижчої політичної цивілізації [17, с. 37]. Разом з тим, попри наявну категоричність щодо складності змішаної виборчої системи, протягом останніх 30 років, з початком останньої хвилі демократизації у європейських країнах, саме цей вид набув значного поширення.

Таким чином, суперечки про тип виборчої системи характерні для перехідних суспільств і демократій, що консолідуються, традиційно точаться докола вибору між мажоритарною та пропорційною виборчими системами. Вважається, що перша сприяє формуванню стійких однопартійних кабінетів, інша — ліпше забезпечує представництво всіх значущих сегментів суспільства і «консенсусний» поділ владних повноважень. Сильним аргументом на користь пропорційного представництва є те, що для багатьох нових демократій, особливо тих, що стикаються з глибокими соціальними розколами, забезпечення парламентського представництва усіх значущих суспільних груп може бути важливою умовою для її консолідації. Негативною стороною пропорційної системи є те, що вона породжує значну фрагментацію партійної системи. А отже, договірний процес відбувається важко, зі значно більшими витратами для створення коаліції.

Список використаної літератури

1. Сучасний тлумачний словник української мови : 65 000 слів / За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубичинського. – Х. : ВД «ШКОЛА», 2006. – 1008 с.
2. *Марцеляк О. В.* Виборчі системи: огляд існуючих та модернізація вітчизняної / О. В. Марцеляк // Михайло Баймуратов : право як буття вченого. Зб. наук. праць до 55-річчя проф. М. О. Баймуратова / Упор. та відп. ред. Ю. О. Волошин. – К. : Логос, 2009. – С. 313-334.
3. Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 року № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.
4. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10 липня 2010 року № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35-36. – Ст. 491.
5. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 97. – Ст. 3526.
6. *Ключковський Ю. Б.* Виборчі системи та українське виборче законодавство: монографія / Ю. Б. Ключковський; Національний університет «Кієво-Могилянська Академія». – К. : Час Друку, 2011. – 132 с.
7. *Шляхтун П. П.* Конституційне право : словник термінів / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 568 с.
8. *Сарторі Д.* Порівняльна конституційна інженерія : дослідження структур, мотивів і результатів / Д. Сартрі ; [пер. з 2-го англ. вид]. – К. : АртЕк, 2001. – 211 с.
9. *Райковський Б.* Сучасні моделі виборчих систем: проблеми теорії і практики / Б. Райковський, М. Рибачук // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 1. – С. 44-52.
10. *Майер Г.* Виборче право як інструмент розподілу влади або виборче право й політика / Г. Майер // Вибори та демократія. – 2005. – № 2. – С. 15-22.
11. *Райковський Б.* Вказ пр.
12. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво Юридична думка», 2007. – 992 с.
13. *Савчин М. В.* Політичні партії та виборчі системи: спроби конституційної інженерії у контексті сучасного конституціоналізму / М. В. Савчин // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 3. – С. 62-75.
14. *Романюк А.* Оцінка переваг і проблем пропорційної виборчої системи на прикладі країн Західної Європи та у світлі парламентських виборів в Україні у 2006 році / А. Романюк // Вибори та демократія. – 2006. – № 3. – С. 4-10.
15. Про функціонування демократичних інституцій в Україні : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1549 від 19 квітня 2007 року // Вибори та демократія. – 2007. – № 2. – С. 92-94.
16. *Северінсен Х.* Виборча система потребує змін / Х. Северінсен // Вибори та демократія. – 2008. – № 1. – С. 84-85.
17. *Вагіна О.* Змішана виборча система : світовий досвід застосування / О. Вагіна // Вибори та демократія. – 2011. – № 1. – С. 29-37.
18. 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.