

НІКІФОРОВА

Інна Іванівна

inna_nikiphorova@ukr.net



аспірантка
кафедри державної
політики та управління
політичними процесами
Національної академії
державного управління
при Президентіві України

УДК 342.8

СИСТЕМА ВИБОРІВ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

ELECTION SYSTEM FOR LOCAL GOVERNMENT AS A FACTOR OF POLITICAL COMPETITION

У статті проаналізовано переваги та недоліки різних типів виборчих систем, а також можливості їх застосування на виборах депутатів місцевих рад, сільських, селищних та міських голів з метою створення засад для розвитку інституту вільної політичної конкуренції.

В статье проанализированы преимущества и недостатки разных типов избирательных систем, а также возможности их применения на выборах депутатов местных советов, сельских, поселковых и городских председателей с целью создания основ для развития института свободной политической конкуренции.

The article analyzes the advantages and disadvantages of different types of electoral systems and their possible effect on the elections to local councils, village and city mayors in order to create a framework for the development of the institute of free political competition.

Ключові слова: місцеве самоврядування, політична конкуренція, виборча система, мажоритарна виборча система, пропорційна виборча система, змішана (мажоритарно-пропорційна) виборча система.

Ключевые слова: местное самоуправление, политическая конкуренция, избирательная система, мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система, смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система.

Key words: local government, political competition, electoral system, majoritarian electoral system, proportional electoral system, mixed (majoritarian-proportional) electoral system.

ВСТУП

Поява та розвиток місцевого самоврядування викликані об'єктивною суспільною потребою розширення меж реалізації безпосереднього народовладдя, вирішення важливих питань взаємодії держави, територіальних громад та особи, правового урегулювання розбіжностей їх інтересів. Перебуваючи конституційно відокремленим від державної влади, інститут місцевого самоврядування відіграє важливу роль і у державному управлінні шляхом реалізації делегованих повноважень, пов'язаних із виконанням завдань і функцій виконавчої влади на місцях. Тому створення необхідних умов для становлення дієвої та ефективної системи місцевого самоврядування, як самостійної форми публічної влади, - одне із головних завдань розбудови демократичної держави.

Актуальність даної статті обумовлена необхідністю наукового обґрунтування оптимальної моделі формування представницьких органів місцевого самоврядування, спрямованої на забезпечення умов розвитку інституту вільної політичної конкуренції, як одного із критеріїв демократизації суспільного розвитку.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Результати всебічного вивчення проблем функціону-

вання та розвитку виборчих систем у різних країнах світу знаходять своє застосування не лише у політологічній науці та політичній практиці, а й виступають відправною точкою для подальших досліджень у сфері правових, соціологічних, історичних інших суспільних наук.

Різним аспектам виборчих систем присвячено наукові дослідження як зарубіжних, так і вітчизняних вчених: А. Вейра, Б. Грофмана, Г. Кокса, Дж. Ламберта, Е. Лейкмана, А. Лейпхарта, П. Норріс, Дж. Сарторі, Р. Таагепера, Д. Фаррелла, М. Шугарта, Р. Балабана, В. Гончарука, Т. Дешко, О. Лавриновича, О. Мазур, Г. Малкіної, Н. Мосюкової, Г. Пономарьової, Б. Райковського, М. Ставнійчук, О. Тодики. Вплив виборчих систем на електоральні процеси у транзитивних суспільствах досліджували С. Бьорч, С. Дітс, С. Мейнворінг, А. Мелешевич, Ф. Міллард, Р. Мозер, Н. Мунро, Р. Роуз.

У середовищі української політичної еліти виборчі системи, як один із напрямів удосконалення виборчого права, розглядалися такими правознавцями і політологами, як А. Білоус, Н. Богашева, Л. Герасіна, Я. Давидович, В. Кафарський, Ю. Ключковський, О. Ковальчук, Л. Колісецька, І. Кресіна, Д. Лук'янов, О. Марцеляк, Б. Ольховський, Є. Перегуда, А. Романюк, М. Рябець, М. Савенко, С. Сergyгіна, М. Ставнійчук, С. Телешун, А. Ткачук, М. То-

менко, В. Фесенко, Ю. Шведа, І. Шкурат, Н. Шукліна, В. Яворський. Розробкою критеріїв визначення ефективності виборчих систем серед вітчизняних науковців займались також М. Коловатий, В. Дзюндзюк, Т. Кіс, М. Рябець, А. Чемерис, В. Шаповал, зарубіжних, в тому числі російських, – Е. Нілі, Г. Саймон, М. Марков, Е. Андрющенко.

Водночас, проблематика цих наукових досліджень зводиться до розгляду виборчих систем через призму вираження суспільної думки та формування дієздатного уряду. При цьому недостатньо уваги приділено науковому аналізу впливу різних типів та різновидів виборчих систем на розвиток інститутів місцевого самоврядування та політичної конкуренції на місцевому рівні.

МЕТОЮ ДОСЛІДЖЕННЯ є узагальнення світових та вітчизняних теоретичних підходів і практичного досвіду застосування найбільш поширених різновидів виборчих систем, їх впливу на здійснення представництва в органах місцевого самоврядування на конкурентних засадах, обґрунтування оптимальної моделі виборів до органів місцевого самоврядування в Україні.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Інформаційною та методологічною основою статті є наукові праці, нормативно-правові акти, матеріали періодичних видань і наукові публікації, матеріали експертного моніторингу місцевих виборів 2006 та 2010 років.

При проведенні дослідження застосовано загальнонаукові методи: 1) структурно-функціональний – при проведенні політологічного аналізу ролі різних типів виборчих систем у становленні та розвитку інституту політичної конкуренції; 2) історичний та системний – при дослідженні еволюції системи виборів до органів місцевого самоврядування та аналізі змін у виборчому законодавстві України протягом 1994-2010 років; 3) порівняльний – при аналізі переваг та недоліків різних типів виборчих систем, результатів та наслідків їх застосування на виборах до органів місцевого самоврядування в Україні на різних етапах (1994-2003, 2004-2009 роки, 2010 рік).

РЕЗУЛЬТАТИ

Істотним принципом місцевого самоврядування є виборність його органів на широкій демократичній основі. Під виборчою системою слід розуміти суспільні відносини, врегульовані нормами Конституції та законів України, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з голосуванням громадян за кандидатів на виборні посади та розподілі виборних посад за результатами виборів [5, с. 153]. У вузькому розумінні - це спосіб, у який розподіляються депутатські мандати між кандидатами на ці посади залежно від результатів голосування [9, с. 107].

Базовими типами виборчих систем є мажоритарна та пропорційна. Інші моделі формування представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, які застосовуються в різних країнах залежно від особливостей національного розвитку та політичного середовища (в тому числі змішана, яка в науковій літературі часто розглядається як окремий тип виборчої системи), є їх модифікаціями і відрізняються за такими ознаками як тип виборчого округу, форма висування кандидата, тип виборчого списку, способи голосування та визначення переможця виборів.

Сутність мажоритарної (від французького слова «majorite» - більшість) виборчої системи полягає у визначенні переможцем від кожного округу лише одного кандидата (тобто передбачає наявність здебільшого одномандатних

округів), який набрав найбільшу кількість голосів виборців. Залежно від найбільш поширених у світовій практиці способів підрахунку голосів розрізняють кілька основних моделей мажоритарної виборчої системи: відносної більшості, абсолютної більшості та кваліфікованої більшості.

Пропорційна виборча система вимагає розподіляти депутатські мандати між виборчими об'єднаннями (партійними списками кандидатів) пропорційно кількості голосів, поданих за кожний список. На виборах, що проводяться за цією системою, кандидати в депутати висуваються виключно політичними партіями у вигляді партійних списків, і виборці голосують не за окремих кандидатів, а за той чи інший партійний список у цілому [9, с. 109]. Ця система передбачає виділення багатомандатних округів. Залежно від законодавчо встановлених умов впливу виборців на розподіл депутатських мандатів, розрізняють три найбільш поширені різновиди пропорційної системи: з жорсткими (закритими) списками, коли голосування здійснюється за загальний партійний список; з напівжорсткими списками, яка передбачає можливість голосування як за список загалом, так і за окремих кандидатів; з вільними (відкритими) списками, при застосуванні якої виборці мають можливість на власний розсуд визначити одного або кількох найбільш прийнятних кандидатів, незалежно від їх порядкових номерів у партійних списках (преференційне голосування).

Починаючи з 1994 року, розвиток вітчизняного законодавства про вибори до органів місцевого самоврядування можна умовно поділити на три етапи, кожен з яких характеризувався зміною типу виборчої системи. За цей час склад місцевих рад (за виключенням сільських та селищних рад, а також сільських, селищних та міських голів) формувався окремо за мажоритарною та пропорційною системами, а останні вибори 2010 року відбулись за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою. Незважаючи на низку кардинальних змін, основні законодавчі засади виборчого процесу, такі як вільне та рівноправне висування кандидатів та рівність їх прав і можливостей; свобода передвиборчої агітації; публічність, гласність та відкритість виборчої кампанії; неупередженість до кандидатів з боку органів державної влади та місцевого самоврядування; політичний плюралізм та багатопартійність [1, 2, 3, 4] залишались сталими і передбачали створення достатнього правового підґрунтя для розвитку інституту політичної конкуренції. Однак досвід виборів депутатів місцевих рад у незалежній Україні засвідчив складність і суперечливість цього процесу, неготовність політичних акторів до відкритої, чесної та прозорої боротьби.

Так, виборче законодавство 1994-2003 років передбачало формування складу органів місцевого самоврядування усіх рівнів за мажоритарною системою [1, 2]. При цьому у 1998-2003 роках застосовувався класичний варіант мажоритарної системи відносної більшості [2], коли перемагав кандидат, який набрав просту більшість голосів, а явка виборців не впливала на результат голосування. За попереднім законом, чинним у 1994-1997 роках, обраним вважався кандидат, який одержав найбільшу кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, але не менш як десять відсотків голосів виборців, внесених до списку виборців. Згідно цього ж закону вибори вважались такими, що не відбулися, якщо в них взяло участь менше половини осіб, внесених до списків виборців [1].

На перший погляд мажоритарна система відносної більшості може вважатись найбільш сприятливою для розвитку політичної конкуренції на місцях, оскільки передбачає можливість участі у виборчих перегонах представників невеликих партій і окремих позапартійних

кандидатів. Конкуренція між окремими особами нівелює вплив партійних позицій та ідеологій, змісту політичних програм, є підсилюється феноменом політичного лідерства.

Однак, при застосуванні цієї системи може перемогти кандидат, який одержав відносну більшість голосів, але абсолютної меншості виборців. Тоді кандидати, аби отримати бодай мінімальну перевагу перед іншими конкурентами, можуть вдаватися до обіцянок, популістських гасел, промов та інших нечесних методів боротьби. Політична конкуренція при цьому виступатиме не засобом урегулювання політичних конфліктів, а їх джерелом.

Це підтвердив досвід застосування мажоритарної системи виборів депутатів місцевих рад у 1994-2003 роках, коли пожвавлення змагань між окремими особами-кандидатами, ґрунтуючись на індивідуальних програмах-обіцянках, часто виходило за межі політичного середовища, перетворюючись у міжособистісну конкуренцію за відсутності політичної відповідальності. Обраний у такій боротьбі переможець не може бути виразником інтересів більшої частини електорату, особливо за умов політичного плюралізму та багатопартійності. Це, у свою чергу, спричиняє ризик загострення політичної конкуренції усередині вже сформованих за результатами виборів органів місцевого самоврядування (між кандидатами від різних партій та незалежними депутатами), що суттєво знижує ефективність їх діяльності.

Більш демократичною є мажоритарна система абсолютної більшості, за якої перемагає той, хто набрав більше половини (50 % + 1 голос) від загальної кількості голосів виборців. Голосування, як правило, відбувається у два тури із встановленням мінімальної кількості учасників або голосів, поданих за окремого кандидата. Тому, за умови достатнього рівня явки, ця система більш об'єктивна і стимулює кандидатів реально оцінювати свою популярність серед виборців [8, с. 735]. Її недолік - збільшення витрат фінансових та трудових ресурсів на організацію двох турів виборів, складність підрахунку голосів і встановлення результатів голосування. Тому в Україні ця система виправдовує себе лише на президентських виборах. З аналогічних причин неприйнятні для України й інші, менш популярні різновиди мажоритарної виборчої системи, наприклад, альтернативне голосування, мажоритарна система кваліфікованої більшості.

Підсумовуючи, можна погодитись із думкою О. Мостіпана, що застосування мажоритарної системи сприяє підвищенню «якості» політиків, однак, на відміну від пропорційної системи, не забезпечує представництво партій [8, с. 736].

В Україні пропорційну систему виборів депутатів Верховної Ради АР Крим, міських, районних у містах, районних, обласних рад було запроваджено у 2004 році [3], що сприяло посиленню ролі партійного інституту, зменшенню адміністративного тиску на окремих депутатах, урахуванню думок навіть незначних суспільних груп. Однак досвід місцевих виборів 2006 року, які вперше відбулись за пропорційною системою закритих списків місцевих організацій партій та блоків, засвідчив наявність низки негативних тенденцій, які гальмували розвиток відкритих та неупереджених конкурентних відносин між кандидатами у депутати.

Передусім, чітко виявив себе традиційний «мінус» пропорційної системи закритих списків – знеособлення виборів та віртуалізація партійних позицій політичних акторів.

Іншим негативним наслідком місцевих виборів 2006 року було переважання у якості суб'єктів передвиборчої

боротьби політичних партій національного масштабу, що створило сприятливе тло для поширення практики використання окремими кандидатами їх партійних брендів. За таких умов конкуренція політичних програм, думок, ініціатив, спрямованих на відрішення соціально-економічних проблем місцевого значення, стала формальністю і дала змогу пройти у місцеві ради представникам бізнесових кіл, а подекуди забезпечила їх чисельні переваги у депутатських корпусах. Наприклад, питома вага підприємців серед депутатів Вінницької міської ради становила 42 % (21 особа), а депутатів-службовців – 34 % (17 осіб) [10, с. 12].

До того ж, за попереднім Законом України про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 1998 року райони та міста обласного значення повинні були мати в обласній раді рівну кількість депутатських мандатів [2]. Після нововведень будь-які представницькі квоти було скасовано, що спричинило непропорційність представництва інтересів територіальних громад районів і міст в обласних радах. В регіонах, де жодна політична сила не мала абсолютної перемоги, це загострило політичну конкуренцію між представництвами провладних та опозиційних партій державного рівня до масштабів політичного конфлікту. Різна партійна приналежність депутатів стала також причиною багатовекторних протистоянь між обласними радами та обласними державними адміністраціями, міськими радами та міськими головами.

Приміром, в Харківській області після перемоги Партії регіонів на виборах до міської та обласної рад радикалізувалися конфлікти та протистояння між міським головою, колишнім членом СДПУ (о) та депутатом Верховної Ради М. Добкіним, головою обласної ради, колишнім депутатом двох скликань Верховної Ради В. Салигіним з одного боку, та головою Харківської облдержадміністрації, керівником обласного осередку НСНУ А. Аваковим – з іншого [10, с. 16].

Напередодні останніх місцевих виборів, які відбулись у жовтні 2010 року окремо від парламентської кампанії, було прийнято нову редакцію Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», яким пропорційна система виборів депутатів Верховної Ради АР Крим, міських, районних у містах, районних, обласних рад була замінена змішаною. На рівні сільських та селищних рад було збережено мажоритарну систему відносної більшості в одномандатних виборчих округах [4].

З одного боку, можна погодитись, що при раціональній організації змішана система може підсилювати позитивний ефект елементів пропорційної та мажоритарної систем [6, с. 136]. Зокрема це стосується розвитку усіх аспектів та проявів політичної конкуренції, результатом якої має стати завоювання нових електоральних плацдармів. Водночас така система може характеризуватись тими ж недоліками, що й мажоритарна та пропорційна. Останні вибори до місцевих рад за змішаною системою виявилось далекими від демократичних стандартів вільного, чесного та конкурентного волевиявлення та не забезпечили принципу справедливого представництва.

На перший погляд політична конкуренція пожвавилась у зв'язку із появою нових партій, однак більшість із них створювалась для підтримки конкретних осіб. Наприклад, на Волині партія «Молода Україна» стала проектом екс-секретаря Луцької міської ради С. Зелінського, а партія «Совість України» – ініціативою Ковельського міського голови С. Кошарука [7, с. 9].

Поява нових політичних лідерів також не мала вирішального впливу на становлення неупередженого конку-

рентного середовища передвиборчої боротьби, оскільки право висувати кандидатів у депутати по мажоритарних округах, а також кандидатів у міські голови отримали лише місцеві організації політичних партій, а інститут самовисування зберігся лише на виборах сільських, селищних голів та депутатів сільських і селищних рад. До того ж, більшість цих гравців не мали змоги повноцінно конкурувати із основними національними політичними партіями, вплив яких у більшості регіонів виявився домінуючим.

Результати експертного моніторингу засвідчили також нерівність можливостей учасників у доступі до провідних ЗМІ, застосування адміністративного ресурсу з метою усунення конкурентів [7, с. 13, 23, 25, 30, 32]. На нашу думку, якість політичної конкуренції на місцях погіршило і надання можливості кандидатам балотуватись без передвиборчих програм.

Крім того, як за мажоритарної, так і за пропорційної виборчих систем завжди існує ризик «купівлі голосів» виборців. Це пояснюється тим, що мажоритарна система відносної більшості породжує диспропорції між набраними голосами і отриманими мандатами, а пропорційна система закритих списків, спричиняючи втрату зв'язку між депутатами та виборцями, створює передумови для торгівлі партійними місцями. У такий спосіб місцеві вибори втрачають функцію конкуренції політичних сил (ідеологій) і перетворюються на змагання «грошових мішків». При цьому лише Закон України про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 1998 року передбачав віднесення до основних засад виборчого процесу контроль за джерелами фінансування та витратами на виборчу кампанію [2].

ВИСНОВКИ

Жодна із існуючих у незалежній Україні систем виборів депутатів місцевих рад не зарекомендувала себе як абсолютно ефективна. Учасники політичного процесу, незалежні експерти та науковці загалом збігаються у думках щодо прийнятності мажоритарної системи виборів депутатів сільських, селищних, міських та районних рад, а також можливості застосування принципу абсолютної більшості голосів під час виборів міських, селищних та сільських голів, із встановленням мінімальних меж виборчої явки. Водночас дотепер не існує єдиного бачення оптимальної моделі формування обласних рад.

З нашої точки зору, для створення сприятливих умов розвитку вільної політичної конкуренції на регіональному рівні цілком виправданим є існування змішаної виборчої системи, оскільки саме у ній закладено найбільш універсальний потенціал досягнення рівноваги. Встановлена для політичних партій квота (50 %) є достатньою для підтримання і розвитку політичної складової у регіоні. Обрання іншої половини депутатських корпусів за мажоритарною системою дозволяє делегувати у владу найбільш авторитетних особистостей, які настільки добре знають внутрішні проблеми відповідних територіальних громад, що їх політична та партійна приналежність втрачає першочергове значення.

Однак, з урахуванням різноманітних оцінок ефективності пропорційної складової змішаної виборчої системи,

необхідним є перехід до застосування відкритих партійних списків та елементів преференційного голосування, щоб виборець міг обирати не лише партію, а й конкретного кандидата, маючи при цьому можливість визначити пріоритетність партійного списку загалом.

Крім того, доцільно збільшити перелік суб'єктів, які можуть висувати кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, і застосувати механізм самовисування кандидатів у депутати міських, районних у містах рад та міських голів.

З метою забезпечення прозорості механізму фінансування виборчих кампаній, вважаємо за необхідне запровадження дієвого контролю за рухом та витрачанням відповідних коштів, незалежно від джерел їх надходження.

Практичне значення результатів даного дослідження полягає у можливості їх застосування при подальшому удосконаленні виборчого законодавства та забезпеченні його стабільності, аналізі впливу електоральних процесів на розвиток політичної конкуренції. Перспективою подальших наукових розвідок може бути обґрунтування шляхів оптимізації процесів політичної конкуренції на виборах до органів місцевого самоврядування за різних типів та моделей виборчих систем.

Література:

1. Закон України про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад : прийнятий 24 лют. 1994 р. № 3996а-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 8. – Ст. 39.
2. Закон України про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : прийнятий 14 січ. 1998 р. № 14/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 3. – Ст. 15.
3. Закон України про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : прийнятий 6 квіт. 2004 року № 1667-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 30. – Ст. 382.
4. Закон України про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : прийнятий 10 лип. 2010 р. № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 35. – Ст. 491.
5. Конституційне право України / Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. – К. : Прецедент, 2009. – 344 с.
6. Курас І. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / І. Курас. – Київ. : Парламентське видавництво, 1998. – 352 с.
7. Місцеві вибори – 2010. Пульс країни / [Білак П., Білий Д., Бойко А.]; під ред. А. Когута, К. Сідаш. – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2011. – 228 с.
8. Мостіпан О. Ефективність мажоритарної, пропорційної та змішаної виборчих систем / О. Мостіпан // Держава і право. – 2011. - № 53. – С. 734-740.
9. Основи конституційного права України / [Козюбра М.І., Колодій А.М., Копейчиков В.В та ін.]; за ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 288 с.
10. Україна: рік після виборів. Моніторинг регіонів / [Авксентьев М., Айвазовська О., Білий Д.]; під ред. І. Когута. – Київ-Львів. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2007. – 336 с.