

УДК 342.8:32

Мостіпан О. М.

КОНСТРУЮВАННЯ ЕФЕКТИВНИХ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ В УКРАЇНСЬКІЙ ПОЛІТИЧНІЙ ДУМЦІ

Досліджено основні підходи до створення ефективних виборчих механізмів у межах вирішення проблеми забезпечення демократичного принципу представництва з огляду історичної ретроспективи розвитку української політичної думки.

Ключові слова: ефективність, виборча система, українська політична думка, представництво.

Исследуются основные подходы к созданию эффективных избирательных механизмов в рамках решения проблемы обеспечения демократического принципа представительства в исторической ретроспективе развития украинской политической мысли.

Ключевые слова: эффективность, избирательная система, украинская политическая мысль, представительство.

There is an analysis of the basic approaches of designing the effective electoral mechanisms for solving a problem of realization the democratic principle of representation in historical retrospective of evolution Ukrainian political thought.

The keywords: effectiveness, electoral system, Ukrainian political thought, representation.

Важливе місце займає проблема створення ефективних виборчих систем в історії політичної думки України. Незважаючи на велику кількість наукових праць та публікацій з виборчої проблематики, що охоплюють головним чином здобутки зарубіжної політичної думки, наукові досягнення українських мислителів та громадських діячів залишаються майже не розглянуті в аспекті створення виборчих систем. Тому загострення наукового інтересу навколо цієї проблеми дозволить дещо зменшити сферу пізнавальної невизначеності стосовно історії становлення вітчизняних демократичних інститутів та ввести здобутки української політичної школи в систему знань світової політичної науки.

Мета статті полягає у дослідженні основних підходів до розв'язання проблеми ефективності виборчих систем та їх застосування в українській політичній думці.

Зазначимо, що елементи виборності влади мали місце протягом всієї історії розвитку державності на території сучасної України. Проте проблема досягнення справедливого представництва й, відповідно, пошуку оптимальних виборчих процедур особливо чітко кристалізувалась з появою перших конституційних проектів організації державної влади на території України.

У проекті Конституції П. Орлика «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького...» детально визначаються основи побудови незалежної

держави, принципи організації публічної влади. Конституція П. Орлика проголошує принцип розподілу державної влади та визначає механізми кооптації державних посад. У документі також зазначається про необхідність збирати ради: «Якщо в незалежних державах дотримуються похвального і корисного для публічної рівноваги порядку, а саме – і під час війни, і в умовах миру збирати приватні й публічні ради, обмірковуючи спільне благо батьківщини, на яких і незалежні володарі у присутності Його Величності не відмовлялися підкорити свою думку спільному рішення урядовців і радників, то чому ж вільній нації не дотримуватися такого ж прекрасного порядку?» [6, с. 37]. Звичайно, про загальне виборче право в сучасному розумінні говорити зарано, проте передбачалось, щоб у роботі генеральних рад брали участь послі від низового козацтва, окрім полковників, полкових урядників та вищої козацької старшини. Генеральні ради можна розглядати як консультативний орган, що функціонував при гетьмані і скликався в разі потреби для схвалення заздалегідь відомих популярних рішень. Незважаючи на те, що роль генеральних рад часто зводилась до функції легітимації гетьманської влади, практика їх проведення свідчила про існування підґрунтя для функціонування демократичних інститутів.

Конституція також прописувала порядок заміщення ключових державних посад, що здійснювався через вибори: «... завжди як козацькі, так і прості урядники, а особливо полковники, повинні обиратися вільним голосуванням, і після виборів затверджуватись гетьманською владою, хоча вибори цих виборних (осіб) не повинні оголошуватися і здійснюватися без гетьманської згоди» [6, с. 33]. На практиці вибори здійснювались шляхом застосування найбільш простого й зрозумілого способу – методом більшості. Зазначимо, що підраховувати голоси не завжди було потрібно й навіть можливо, оскільки часто було достатньо голосно засвідчити підтримку певного рішення. Цікавим є те, що Конституція гарантувала ключовий демократичний механізм контролю державної влади, а саме – свободу слова, яка реалізувалась через право на публічну критику дій гетьмана: «...Старшина, полковники і радники можуть скористатися повною свободою голосу, щоб, чи приватним чином, чи коли (цього) вимагатиме надзвичайна і безвихідна необхідність, публічно на раді висловити докір Його Ясновельможності, вимагаючи повного звіту щодо порушення законів і вольностей батьківщини, однак без лихослів'я і без найменшої шкоди гетьманській честі. За ці докори ясновельможному гетьману не належить ображатися чи мститися, а навпаки — він мусить подбати про виправлення порушень» [6, с. 31].

Інша пам'ятка українського державотворення «Начерки Конституції Республіки Георгія Андрузького» засвідчила наступність у намаганні розбудувати демократичні інститути в Україні. Цей конституційний проект визначає принцип розподілу державної влади та виборні механізми заміщення державних посад. Конституція закріплює демократичні права та свободи громадян, в основі яких

лежить розрізнення між природними правами (набуваються людиною від народження) та приватними (людина здобуває в соціумі): «За народженням кожен має право: а) свободи; б) майна; с) способу життя; d) захисту законів на рівні з усіма іншими. За заслугами (законними): а) отримання влади; б) почесей, переваг на рівні з кожним, що має такі ж заслуги. Заслуги ж протизаконні піддають позбавленню і тих і інших прав. Заслуга тим важливіша, чим вона корисніша для самої держави...» [1, с. 418–419]. Конституція також визначає спосіб обрання: «Депутат обирається за загальними виборами через земство» [3, с. 59]. Таким чином, закріплювався географічний принцип представництва шляхом застосування мажоритарної виборчої системи. Крім того, у Конституції визначені критерії, яким повинні відповідати посадові особи: «Ніхто на жодну посаду (від голови, депутата, старшини і писаря) не може бути обраним, а також допущеним в управу, якщо він неналежно себе поводить, був засуджений не менше як три роки тому назад, молодший 20-ти років і не місцевий житель» [3, с. 56]. Таким чином, виборча система повинна реалізувати завдання – обрання найкращих посадовців з огляду на проголошені цінності, хоча чітко не визначено, хто саме має слідкувати про відповідність кандидатів заявленим параметрам.

М. Драгоманов у програмному документі «Проекты основаній Устава украинского общества „Вольный союзъ” – „Вільна спілка”» 1884 р. продовжує традицію українського державотворення, створюючи, по суті, Конституцію. У ній проголошено демократичні принципи обрання на державні посади та організації державної влади. Мислитель вважав, що в основі організації державної влади має бути принцип самоуправління та відповідальності. На практиці, згідно з «Проектом...», це означало існування виконавчої влади, що мала нести відповідальність перед виборними органами чи зібраннями. Принцип виборності влади повинен функціонувати по всій вертикалі організації державної влади.

«Проекты основаній Устава...» визначає функціонування загального, рівного, активного та пасивного виборчого права для громадян: «Всі особи, що досягли 21-річного віку, повинні користуватись виборчим правом і правом бути обраними у всі представницькі зібрання та на всі державні посади, повітові та районні; для права бути обраними в обласні зібранні та на посади обласного та державного значення необхідно досягти 25-ти років» [7, с. 68]. Виборча система, за М. Драгомановим, повинна не лише сприяти реалізації принципу географічного представництва, а також станового, щоб врахувати можливі соціополітичні поділи суспільства: «Закони про виборні зібрання в округах повинні бути складені таким чином, щоб обрані мали можливість представити не лише жителів окремих місцевостей, але й, по можливості, всіх видів занять, а також не лише більшості, але й меншості» [7, с. 68]. Таким чином, мета виборчої системи полягає в забезпеченні представництва різних суспільних груп та інтересів. Зазначимо, що мислитель не називає модель виборчої системи, яку він вважає найбільш ефективною. Учений одночасно ставить перед виборчою системою завдання

забезпечити географічне та станове представництва, що на практиці може означати застосування мажоритарного чи пропорційного принципу або поєднання двох принципів. Напевно, про пропорційну система з регіональними списками, ідея якої вже була сформульована в європейській політичній думці, вести мову було зарано.

М. Драгоманов пише про необхідність існування Союзної думи, яка мала створюватись обласними думами та виконувати їхні безпосередні вказівки на загальнодержавному рівні. Мислитель виходив з того, що виборці тимчасово делегують свою владу парламентарям з метою представництва інтересів і тому мають право давати вказівки депутатам: «Виборці повинні мати право складати для своїх виборних накази» [7, с. 68]. Таким чином, «Проектъ оснований Устава...» М. Драгоманова закріплював існування виборних представницьких органів на загальнонаціональному рівні, а також на рівні міст і сіл. Зазначимо, що обсяг компетенції цих виборних установ був досить широким: «Сільські сходи, а також повітові, міські, районні та обласні думи повинні мати право видавати за всіма справами,и що входять до кола їхніх повноважень, обов'язкові постанови (що не суперечать основним законам і загальним інтересам державного союзу) призначати для задоволення належних до їхньої компетенції суспільних потреб податки й встановлювати зв'язки з іншими подібними установами в межах держави для задоволення спільних потреб» [7, с. 69]. У ряді положень проекту М. Драгоманов визначає принципи організації влади по вертикалі, а також основи взаємодії між місцевими та загальнодержавними установами: «Подробиці стосовно відносин між названими вище установами, з більш чи менш широким колом дії повинні бути визначені спеціальними уставами. Але необхідно, щоб ці устами можливо більше мали на увазі, щоб установи з менш широким колом компетенції не були під керівництвом установ з більш широким колом компетенції – а щоб кожне мало повну самостійність у своєму окрузі, особливо в справах, що оплачуються власними коштами [7, с. 69–70].

В програмному документі Української народної партії, що має назву «Основний закон „Самостійної України” спілки народу українського», детально визначаються основні засади організації державної влади та принципи функціонування місцевого самоврядування. Автори виходять з принципу розподілу державної влади та зазначають, що законодавча влада є самостійною та незалежною, а її джерелом є народ. Законодавчий орган утворений двома палатами – сенатом та радою представників. Функція представництва українського народу закріплена одночасно за двома палатами: «Члени обох законодатних хат представляють увесь нарід український, а не тільки ту громаду або землю, яка їх обрала» [5, с. 78]. Автори не визначають специфічні функції кожної з палат парламенту. Тому є нез'ясованою відповідь на питання стосовно доцільності існування двох палат парламенту, оскільки вони формуються за одним принципом і їхнє існування не переслідує, наприклад, досягнення мети географічного та

партійного (станового) представництва. Єдина суттєва відмінність у способі формування палат полягає в тому, що один депутат сенату обирається не більше, ніж від 12,5 тисяч громадян, а один депутат ради представників – не більше, ніж від 25 тисяч громадян. Згідно з «Основним законом...» один і той самий депутат не може одночасно належати до двох палат. Зазначимо, що автори не уточнюють засади надання пасивного виборчого права, а саме, наприклад, чи має право кандидат балотуватись одночасно до двох палат.

Автори «Основного закону...» не визначають принцип розподілу мандатів, що не дає достатніх підстав зробити висновок стосовно типу виборчої системи, яку пропонують. У документі зазначається, що виборча система має за мету забезпечити адміністративно-територіальне (географічне) представництво: «Кожна земля посилає однакове число представників незалежно від кількості своєї людності» [5, с. 79]. Відзначимо, що вибори повинні відбуватись на основі демократичних принципів: «Сенат складається з виборних від кожної землі на підставі загального, потайного, рівного, безпосереднього, прямого голосування в кожній землі» [5, с. 79]. Цікавим є те, що одна з норм «Основного закону...» встановлює обов'язкове голосування для громадян, хоча і з певними винятками.

Важливим механізмом реалізації задекларованих демократичних прав і свобод громадян є ефективна організація інститутів законодавчої та виконавчої влади на місцевому рівні, що виявляється в існуванні земських та громадських самоуправ і рад. Зазначимо, що земські та громадські самоуправи формуються та здійснюють свої повноваження на основі прийнятих ними самими законів, виходячи з таких принципів: «1) кожна земля має свою земську раду, кожна громада – свою громадську раду; 2) земські й громадські ради вибирають з-поміж себе управи, які й суть виконавчу властю; 3) усі урядовці суть виборні; 4) права й обов'язки земських рад обмежуються тим, що доторкається інтересу земель і громад; 5) засідання рад є публічні; 6) президентові або законодатним хатам належить ся право перешкодити радам земським або громадським виходити понад свої права й заважувати загальному добру Всеукраїнської Спільки; 7) вибори до рад відбуваються через безпосереднє, рівне, потайне загальне голосування; 8) звіти (отчети) з доходів, видатків та бюджетів оголошуються» [5, с. 81–82].

Таким чином, «Основний закон...» визначає основні принципи організації державної влади на демократичних засадах виборності.

Українська Центральна Рада також проголошувала демократичні принципи формування державної влади, що знайшло вираження в універсалах. Зазначимо, що універсали є програмними документами, а тому в них не вказано тип виборчої системи й інші процедурні моменти організації виборчого процесу.

У «І Універсалі Української Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього» від 10 червня 1917 р. зазначається, що виборчі практики вкорінились у суспільне життя, свідченням чого є обрання самої Центральної Ради: «Найкращі сини твої, виборні люди від сел, від фабрик, від

солдатських казарм, од усіх громад і товариств українських вибрали нас, Українську Центральну Раду, й наказали нам стояти й боротись за ті права та вольности» [8, с. 93].

У «II Універсалі Української Центральної Ради» від 3 липня 1917 р. також згадується про важливий елемент народовладдя, а саме звернення до Установчих зборів: «Змагаючи до автономного устрою України, Центральна Українська Рада в порозумінню з національними меншостями України приготувлятиме проекти законів про автономний лад України для предложення їх на затвердження Установчим збором» [9, с. 97].

У «III Універсалі Української Центральної Ради» від 7 (20) листопада 1917 р. Центральна Рада, незважаючи на складну політичну ситуацію, не відступає від демократичних традицій і проголошує день виборів до Українських Установчих зборів: «Днем виборів до Українських Установчих зборів призначено 27 грудня 1917 (9 січня н. ст. 1918) року, а днем скликання їх – 9 (22 н. ст.) січня 1918 року» [10, с. 100].

У «IV Універсалі Української Центральної Ради» від 9 (22) січня 1918 р. Центральна Рада проголошує Українську Народну Республіку самостійною та суверенною державою, а також пояснює причину, чому не вдалось вчасно провести вибори до Українських Установчих зборів. У цьому універсалі Центральна Рада проголошує український народ єдиним джерелом влади в державі, а також не відступає від ідеї зібрати Українські Установчі збори та провести вибори в народні ради, коли політична ситуація стабілізується: «Коли наші вояки вернуться додому, народні ради – громадські й повітові й городські думи мають бути перевибрані в часі, який буде установлений, щоб і вони мали в них голос. Між тим, щоб встановити таку владу, до якої б мали довір'я й яка спиралася б на всі революційно-демократичні верстви народу, має правительство додати до помочи місцевим самоврядуванням ради робітничо-селянських і солдатських депутатів, вибраних із місцевих людей» [11, с. 103].

Таким чином, універсали Української Центральної Ради декларують демократичні принципи організації державної влади, що знайшло своє детальне вираження у «Конституції Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольности УНР)».

«Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольности УНР)» від 29 квітня 1918 р. проголошує народ джерелом влади. У Конституції встановлено існування парламентської республіки, а законодавчим органом є Всенародні збори: «Верховним органом УНР являються Всенародні збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу в УНР і формують вищі органи виконавчої і судової влади в УНР» [2, с. 107].

Важливим є те, що в Конституції закріплений тип виборчої системи та демократичні принципи виборчого права: «Всенародні збори вибираються загальним, рівним, безпосереднім, тайним і пропорціональним голосуванням всіх,

хто користується громадянськими і політичними правами на Україні і в них судово не обмежений» [2, с. 107]. Відзначимо, що з метою забезпечення принципу рівності кожного голосу в Конституції встановлена норма представництва: «Вибори мають бути впорядковані так, щоб один депутат припадав приблизно на сто тисяч людности і щоб при виборах ніхто не мав другого голосу» [2, с. 107]. Згідно з Конституцією парламент УНР має переобиратись кожні три роки, а сесія повинна збиратись не менше, ніж два рази на рік. Також народ має право ініціювати розпуск Всенародних зборів, зібравши три мільйони підписів і подавши їх у суд.

Таким чином, у «Конституції Української Народної Республіки...» закріплений пропорційний тип виборчої системи.

У період існування Директорії УНР продовжувався курс на утвердження засад демократичного суспільного ладу, свідченням чого є положення з «Основного державного закону Української Народної Республіки»: «Українська держава є самостійною та незалежною державою з демократично-республіканським, на основах парламентаризму, устроєм і має назву: Українська Народна Республіка» [4, с. 128]. Конституція закріплює демократичні принципи проведення виборів та тип виборчої системи: «Державна рада є однопалатним тілом, що вибирається на підставі загального, як для чоловіків, так і для жінок, рівного, безпосереднього, таємного права голосування, з додержанням принципу пропорційності» [4, с. 128]. Зазначимо, що в Конституції закріплено положення, що обраний депутат є представником усього українського народу, а не якоїсь території чи місцевості. Тому Конституція забороняє виборцям давати будь-які накази чи інструкції депутатам після їхнього обрання та вимагати їхнього виконання.

Таким чином, у результаті аналізу праць та програмних документів з української політичної думки з'ясовано, що проблема створення ефективних виборчих систем для реалізації демократичних практик постала давно й має тривалу історію дослідження українськими вченими та громадськими діячами. Еволюція ідеї винайдення досконалого виборчого механізму корелюється із загальноєвропейським контекстом і відображає динаміку поступового накопичення знань про механізми реалізації народовладдя, а саме застосування принципу рівності кожного голосу, таємного й безпосереднього голосування, надання жінкам рівних із чоловіками прав, імперативного мандату, забезпечення географічного представництва, рівних квот представництва від територій, різних механізмів формування верхньої і нижньої палат парламенту. Вагомий набуток українських вчених створив основу для розвитку наукового дискурсу стосовно ефективності виборчих систем.

Література:

1. Кирило-Мефодіївське товариство : у 3-х т. / за ред. М. І. Бутич. – К. : Наукова думка, 1990. – Т. 2. – 692 с.

2. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольности УНР) : 29 квітня 1918 р. / Українська Центральна Рада // Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Право, 1997. – С. 105–112.

3. Начерки Конституції Республіки Георгія Андрузького / Г. Андрузький // Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Знання, 1993. – С. 54–64.

4. Основний державний закон Української Народної Республіки / УНР // Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Знання, 1997. – С. 128–160.

5. Основний закон «Самостійної України» спілки народу українського / Проект утворений групою членів Української Народної Партії // Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Знання, 1997. – С. 75–84.

6. Пакти й конституції законів та вольностей війська запорозького (Конституція Пилипа Орлика 5 квітня 1711 р.) / Пилип Орлик // Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Знання, 1993. – С. 25–37.

7. Проєкт основаній Устава украинского общества «Вольный союзъ» – «Вільна спілка» / М. Драгоманов // Історія української Конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Знання, 1997. – С. 65–74.

8. I Універсал Української Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього, 10 червня 1917 р. / Українська Центральна Рада // Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Право, 1997. – С. 93–95.

9. II Універсал Української Центральної Ради, 3 липня 1917 р. / Українська Центральна Рада // Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Право, 1997. – С. 96–97.

10. III Універсал Української Центральної Ради, 7 (20) листопада 1917 р. / Українська Центральна Рада // Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Право, 1997. – С. 98–100.

11. IV Універсал Української Центральної Ради, 9 (22) січня 1918 р. / Українська Центральна Рада // Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Право, 1997. – С. 101–104.