

Політико-правовий аналіз виборчої системи до Верховної Ради України: сучасний стан та перспективи розвитку



Сергій БАТУРА,
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України



Від часу проголошення незалежності України законодавство про вибори до Верховної Ради змінювалося п'ять разів: 1993, 1997, 2001, 2004 та 2011 років. У результаті виборча система еволюціонувала від мажоритарної до змішаної. З одного боку, необхідність зміни виборчої системи була зумовлена соціально-політичною ситуацією в країні та неспроможністю політичних сил, що пройшли до парламенту, врівноважити й стабілізувати взаємовідносини гілок державної влади. З другого — її майже завжди видозмінювали під конкретні вибори, що було зумовлено необхідністю подальшого збереження впливу політичних сил, які приймали відповідний закон про вибори.

Це зумовило прийняття чергового закону про вибори народних депутатів України 2011 року, яким передбачалося запровадження змішаної виборчої системи на зміну пропорційній із застосуванням «жорстких» виборчих списків, відповідно до якої проводили чергові вибори в 2006 та позачергові в 2007 роках. Слід зазначити, що запровадженню змішаної системи передували дискусії щодо доцільності запровадження інших можливих конфігурацій. Деякі науковці та політики стверджували, що пропорційну виборчу систему з «жорсткими» списками слід замінити на систему з «м'якими» списками, коли виборець самостійно обирає, за яким порядковим номером розташовуватиметься прізвище того чи іншого кандидата в народні депутати. Водночас опоненти цієї виборчої системи наголошували, що українське суспільство ще не готове до таких змін, тому що виборці не мають належного рівня правової та політичної культури для усвідомленого прийняття рішення про визначення місця кандидата в депутати у виборчому списку. Результатом таких дискусій стало запровадження змішаної виборчої системи. З одного боку, на відміну від виключно пропорційної вона дає громадянам більше можливостей обирати своїх кандидатів у народні депутати, що мають стосунок до конкретного регіону, а отже, сприятимуть його розвитку й відповідатимуть перед своїми виборцями. З другого — пропорційна складова змішаної виборчої системи залишає можливість політичним групам контролювати проходження до парламенту таких кандидатів у народні депутати, які захищатимуть інтереси партії.

У вітчизняній літературі сучасний стан виборчої системи до Верховної Ради України досліджують Є. Шапо-

вал, І. Скідіна, Г. Антонова, Є. Радченко, Ю. Ключковський, А. Біденко, П. Бурковський та інші. Ці дослідники вивчають виборчу систему переважно з позиції оцінки ефективності її функціонування та пошуку шляхів реформування. Попри це поза увагою науковців і досі залишається політико-правовий аналіз виборчої системи України в контексті основних чинників, що впливають на її формування та функціонування.

Виборча система України за досить короткий період зазнала значних змін. Водночас, попри постійне вдосконалення виборчого законодавства, наразі цей процес не є завершеним. З одного боку, виборча система на законодавчому рівні може відповідати міжнародним виборчим стандартам та вважатися демократичною. З другого — в процесі її функціонування може виявитися низка проблем, спричинених впливом на виборчий процес владних органів, що врешті призводить до спотворення результатів виборів. У зв'язку з цим з метою здійснення правового аналізу становлення виборчої системи України на законодавчому рівні та дослідження її практичного функціонування необхідно враховувати низку чинників. Ідеться, зокрема, про такі: політичний — політичний режим, внутрішньонаціональний — національне електоральне законодавство та міжнародний — міжнародно-правові акти.

Попри значні досягнення на шляху становлення державності на сучасному етапі в Україні все ще відбуваються значні соціальні та політичні трансформації. Прагнучи виробити власну оптимальну модель політичного розвитку, українське суспільство намагається осмислити

світовий досвід становлення демократичного врядування з метою подальшого його втілення у вітчизняних реаліях. Як відомо, базовою функціональною характеристикою організації влади є поняття «політичний режим», що окреслює реальну роль тих чи тих інститутів державної влади, справжній стан демократії та способи владарювання в країні. Як зазначає А. Мельвіль, для визначення сутності політичного режиму оперують такими його елементами, як процедури й способи формування інститутів влади, стиль прийняття політичних рішень, тип взаємодії влади та громадян [1, с. 134]. Крім цього, політичний режим являє собою сукупність засобів і методів, за допомогою яких правлячий політичний клас (або група класів) здійснює своє економічне й політичне панування, владу в суспільстві [2, с. 42].

Вивчаючи нинішній політичний режим у країні, треба брати до уваги досвід тривалого існування авторитарного й тоталітарного режимів на її теренах. Попри всі намагання політиків позиціонувати Україну як демократичну державу, зазначений досвід стримує відповідні трансформаційні процеси. На сучасному етапі на функціонування політичної системи пострадянської України значно впливають колишні радянські інститути. Це ускладнює здійснення ефективних реформ у всіх сферах суспільного життя, що, своєю чергою, унеможлиблює остаточне утвердження демократичного політичного режиму.

У зв'язку з цим можна констатувати, що Україна продовжує демократичні перетворення й перебуває на стадії демократичного транзиту, в якому слід виокремити дві принципові фази. Перша фаза – лібералізація та демократизація режиму, друга – консолідація демократії. Погоджуємося з І. Пантелейчук у тому, що за період незалежності Україна не зуміла пройти навіть першу фазу. На думку науковця, це зумовлено декількома чинниками, а саме: відсутністю розвинених демократичних інститутів, несформованістю професійної управлінської бюрократії та слабкістю опозиції [3, с. 283]. На наш погляд, цей перелік слід доповнити відсутністю взаємодії української влади та опозиції, що призводить до несприйняття останньої як партнера та здебільшого нехтування її законодавчими ініціативами. Свого часу така проблема поставала й в інших країнах Європи, де відбувалися демократичні перетворення. Проте успішне завершення цих процесів стало можливим передусім завдяки співпраці влади та опозиції. Так, у Польщі процеси інституційного будівництва мали неантагоністичний характер, тобто під час боротьби за владу ключові політичні сили, хоча й сперечалися з конкретних питань, загалом не ставили під сумнів основи політичного курсу. Як зазначає Т. Срібна, орієнтація на Європу посилювала роль демонстраційного ефекту: політичні еліти свідомо намагалися поводитися «по-європейськи», застосовувати стандарти європейської політики в різних сферах суспільного життя [4, с. 86]. Ще однією важливою причиною неспроможності України успішно завершити фазу лібералізації та демократизації політичного режиму є неоднорідність українського суспільства. Маємо на увазі відсутність його національної консолідації та наявність у представників регіонів України різних поглядів на розв'язання ключових проблем суспільного розвитку. У зв'язку з цим актуально залишається думка німецького вченого Р. Дарендорфа, висловлена ще 1989 року: «Що країна однорідніша, то більший шанс вона має на успіх у процесі демократизації. Країнам зі складним етнічним або ще якимось складом населення доведеться, ймовірно, займатися найближчим часом не демократизацією, а проблемами територіальної цілісності й підтримання законності та порядку» [5, с. 70]. Як бачимо, всі перераховані вище чинники становлять загрозу демократичним процесам в Україні й можуть спричинити утвердження в державі авторитарного режиму, а отже, повернення до монополізації політичної сфери.

Вивчаючи процес пострадянської трансформації в Україні, маємо підстави стверджувати про неможливість чіткого визначення типу політичного режиму. Водночас більшість дослідників наголошують, що на сучасному

етапі в нашій країні сформувався так званий змішаний, або гібридний, політичний режим. Як зазначає американський вчений Т. Карозес, він має шість основних ознак, котрі дослідник виокремлює на основі аналізу процесів становлення гібридних політичних режимів у колишніх пострадянських країнах. По-перше, за режиму такого типу інтереси громадян беруться до уваги не сповна або ігноруються; по-друге, рівень політичної участі в період між виборами є низьким; по-третє, правові норми часто порушуються; по-четверте, результати виборів не відповідають справжньому волевиявленню електорату й тому фактично є нелегітимними; по-п'яте, спостерігається максимально низький рівень довіри до державних інститутів; по-шосте, функціонування державних органів влади загалом не відповідає вимогам суспільства [6, с. 10]. Зважаючи на наведені ознаки та сучасні тенденції розвитку державних інститутів, доходимо висновку, що в Україні функціонує змішаний політичний режим, який має ознаки авторитарного й демократичного. З одного боку, на законодавчому рівні декларуються демократичні засади формування та функціонування органів держави, з другого – монополізація влади певними політичними силами й відсутність впливової опозиції надають цьому режиму ознак авторитаризму.

Наявність в Україні змішаного демократично-авторитарного політичного режиму безпосередньо впливає на функціонування виборчої системи, яка виступає інструментом реалізації політичних амбіцій представників влади та легітимації їхніх повноважень. Водночас концентрація влади в руках певних політичних сил підвищує їхню політичну відповідальність, що може позитивно впливати на розвиток законодавства, зокрема й виборчого.

Як і наявний тип політичного режиму, на формування та функціонування виборчої системи в Україні безпосередньо впливають ще два не менш важливі чинники: національне електоральне законодавство та міжнародно-правові акти. Основою національного електорального законодавства є закон про вибори народних депутатів, який визначає тип виборчої системи та особливості її застосування. Останні зміни до нього було внесено 17 листопада 2011 року. Стосувалися вони передусім й способу обрання депутатів. Відповідно до ч. 3 ст. 1 вказаного закону вибори депутатів до Верховної Ради України здійснюються за «змішаною» (пропорційно-мажоритарною) виборчою системою. Зокрема, 225 депутатів обираються за пропорційною системою в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій. Решта 225 депутатів обираються за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах. Крім цього, законом підвищується прохідний бар'єр, який відповідно до ч. 3 ст. 98 становить п'ять відсотків, а також забороняється участь у виборах блоків політичних партій (ст. 12) [7].


Слід зазначити, що практика застосування змішаної виборчої системи в Україні не є новою. Однією з причин повернення до неї є намагання усунути недоліки різних типів виборчої системи, що проявилися під час попередніх парламентських виборів в Україні. Зокрема, як зазначає Є. Шаповал, під час застосування мажоритарної виборчої системи спостерігалось надмірне використання адміністративного ресурсу та «скуповування електорату». За пропорційної системи втрачався зв'язок виборців із парламентськими партіями переважно через непрозорий процес формування виборчих списків [8]. Загалом, хоча мажоритарно-пропорційна виборча система не усуває зазначених недоліків, а лише зменшує їхній вплив, до основних її позитивів належать сприяння розвитку політичних партій та наявність відповідальності депутатів-мажоритарників перед своїми виборцями. Попри це закон про вибори народних депутатів 2011 року не був позитивно оцінений міжнародними експертами з виборчого права, зокрема представниками Венеціанської комісії та Міжнародної фундації виборчих систем (IFES). Така позиція міжна-

родної спільноти ґрунтувалася передусім на тому, що ця виборча система сприятиме проходженню до парламенту провідних партій за рахунок використання адміністративних ресурсів [9]. Отже, незважаючи на всі критичні зауваження та недоліки, що містить чинний закон про вибори, на сучасному етапі він визначає основні засади виборів народних депутатів, встановлює тип виборчої системи, регламентує виборчий процес, прописує процедуру підбиття підсумків голосування та переможців виборів. Це дає підстави стверджувати, що національне електоральне законодавство є визначальним чинником у формуванні та функціонуванні виборчої системи України.

Водночас для того, щоб виборче законодавство визнавалося демократичним, його норми мають відповідати загальним принципам міжнародного виборчого права. З-поміж основних міжнародних документів, що фіксують ці принципи, слід назвати такі: Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 1948 року; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року; Коментар до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, зроблений Комітетом ООН з прав людини в 1996 році; Конвенція про політичні права жінок, ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН 1952 року; Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 1979 року; Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 1965 року; Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини, прийнята Радою Європи 1950 року; Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру, яка відбулася в Копенгагені в 1990 році в межах НБСЄ (ОБСЄ); Декларація про критерії вільних і справедливих виборів, прийнята на 154-й сесії Ради Міжпарламентського союзу Європи 1994 року [10, с. 6].

Під загальними принципами міжнародного виборчого права слід розуміти загальноприйняті вимоги, закріплені міжнародними угодами або встановлені міжнародними організаціями, що визначають принципи та оптимальні форми провадження виборчих процедур з метою щонайповнішої реалізації виборчих прав громадян. З-поміж таких принципів слід виокремити: принцип загального та рівного виборчого права; періодичності виборів; вільних виборів; прямих виборів; таємного голосування; вільного створення політичних партій.

Чинний Закон «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року містить основний перелік зазначених принципів. Зокрема, ч. 1 ст. 2 закріплює принцип загального виборчого права, який передбачає, що право голосу на виборах депутатів мають громадяни України, котрим на день голосування виповнилося вісімнадцять років. Водночас частини 8 та 9 зазначеної статті прямо забороняють будь-які обмеження щодо надання права голосу, окрім визнання громадянина судом недієздатним. А ст. 3 встановлює принцип рівного виборчого права, який полягає в тому, що громадяни України беруть участь у виборах депутатів на рівних засадах. Це стосується як активного, так і пасивного виборчого права. В частині активного виборчого права згідно з ч. 2 ст. 3 кожний виборець має в одномандатному та загальнодержавному округах по одному голосу. Виборець може використати право голосу тільки на одній виборчій дільниці, де його прізвище внесено до списку виборців. Щодо пасивного виборчого права, то ч. 3 ст. 3 встановлює, що всі кандидати в народні депутати мають рівні права й можливості брати участь у виборчому процесі. Закон також закріплює принцип вільних виборів (ст. 6), принцип прямих виборів (ст. 4), принцип таємного голосування (ст. 7), а також принцип вільного створення політичних партій (ст. 3, ст. 12). Останній, зокрема, передбачає наявність політичних партій як суб'єктів виборчого процесу, які мають рівні права й можливості брати участь у виборах у порядку та в межах, установлених цим законом [7].

Як бачимо, Закон про вибори народних депутатів України від 17 листопада 2011 року загалом відповідає демократичним виборчим стандартам, бо враховує та розкриває кожний із принципів міжнародного виборчого права. Водночас порушення виборчого законодавства, які відбуваються під час проведення виборчих кампаній, що зумовлено наявністю в Україні змішаного демократично-авторитарного політичного режиму, можуть ставити під сумнів демократичність закріпленої чинним законодавством виборчої системи. Це підтверджує той факт, що для побудови в Україні демократичної виборчої системи необхідна наявність національного виборчого законодавства, яке відповідало б принципам міжнародного виборчого права та демократичного політичного режиму, що забезпечує функціонування такої виборчої системи. Тому першочерговим завданням для України є не пошук оптимальної моделі виборчої системи чи кодифікація виборчого законодавства. Як зазначають члени Венеціанської комісії К. Брокке та А. Лансело, немає жодних підстав робити остаточний вибір на користь певної виборчої системи, бо жодна з них не може бути найкращою або найгіршою [11, с. 95]. Головним завданням для України залишається, з одного боку, збереження відповідності норм внутрішнього виборчого законодавства принципам міжнародного виборчого права, а з другого – забезпечення неухильного дотримання зазначених норм усіма учасниками виборчого процесу. 

Джерела

1. Политология: Учебн. / А. Ю. Мельвиль (и др.). – М.: Проспект, 2008. – 618 с.
2. Рудич Ф. Політичний режим і народовладдя: методологічний контекст. Ч. I // Віче. – 2011. – № 17. – С. 42–48.
3. Пантелейчук І. В. Політичний режим в Україні: проблеми демократичного транзиту // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. – № 2(38). – С. 282–289.
4. Срібна Т. Трансформація політичних режимів України і Польщі // Наукові праці. – Т. 122. – Вип. 109. – С. 85–87.
5. Дарендорф Р. Дорога к свободе. Демократизация и ее проблемы в Восточной Европе // Вопросы философии. – 1990. – № 9. – С. 69–75.
6. Carothers T. The End of Transition Paradigme / T. Carothers // Journal of Democracy. – 2002. – №13(1). – P. 5–21.
7. Закон України про вибори народних депутатів України від 17.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.
8. Шаповал Є. Система виборів до Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Харківський дискусійний клуб. – 2009. – 21 березня. – <http://www.discussionclub.net>.
9. Скідіна І. Оцінка ефективності сучасної змішаної виборчої системи на виборах до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – <http://naub.ua.edu.ua/2012/otsinka-efektyvnosti-suchasnoji-zmishanoji-vyborchoji-systemy-na-vyborah-do-verhovnoji-rady-ukrajiny/>.
10. Антонова Г., Біденко А., Бурковський П., Вітер О., Дуда А. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / Комітет виборців України / Є. В. Радченко (заг. ред.). – К.: Факт, 2003. – 255 с.
11. 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-ге, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с.