

Федір Медвідь, Ярослав Медвідь

ВИБОРЧА СИСТЕМА УКРАЇНИ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГЕНЕЗИ І СТАНОВЛЕННЯ

*Розглянуто політико-правові засади становлення виборчої системи України останніх років. Проаналізовано експертні підходи стосовно модифікації пропорційної виборчої системи України. **Ключові слова:** виборча система, пропорційна виборча система, виборче право, виборчий бар'єр, політична партія.*

***Fedir Medvid, Yaroslav Medvid. Electoral system of Ukraine: political and law bases of genesis and becoming.** Political and law bases of becoming of the electoral system of Ukraine last years are considered. Expert approaches are analysed in relation to modification of the proportional electoral system of Ukraine. **Keywords:** electoral system, proportional electoral system, franchise, electoral barrier, political party.*

Вибори поряд з референдумом виступають формою безпосередньої демократії, народного волевиявлення, що передбачає формування складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування. Про це йдеться в ст. 69 Конституції України: «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» [1, с. 32].

Порядок організації і проведення виборів до представницьких органів державної влади, місцевого самоврядування і здійснення громадянами своїх виборчих прав регламентує виборча система, що ґрунтується на принципах виборчого права [2, с. 175–185].

Виборче право як система правових норм, які регулюють суспільні відносини, тісно пов'язана з формуванням органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування, виступає одним з найдавніших інститутів конституційного (державного) права. Писане виборче право започатковане в конституціях країн Європи, які регулювали порядок формування парламентських інститутів. У акті «Правовий Уклад та Конституції щодо прав і вольностей війська Запорізького», названому Конституцією України 1710 р. гетьмана Пилипа Орлика, вперше закріплювалися періодичність скликання Генеральної Ради —

найвищого представницького органу в Україні тих часів і порядок виборів до неї [3, с. 74–111].

Сучасне виборче право як один із небагатьох інститутів конституційного права, стосовно якого розроблено єдині міжнародні стандарти як на загальносвітовому (ст. 21 Загальної декларації прав людини, 1948), так і на регіональному (ст. 23 Американської конвенції про права людини 1969, ст. 13 Африканської хартії прав людини і народів 1981, ст. 7 Документа Копенгагенської наради з людського виміру від 29 червня 1990) рівнях.

Формування нової моделі української політичної системи на засадах вільного політичного ринку, яке розпочалося після 2004 р., потребує і нової якості виборчої системи. Саме у межах виборчої системи мають бути закріплені загальні «прозорі» правила електоральної конкуренції, які створюватимуть рівні стартові умови для всіх політичних гравців. З огляду на це основними завданнями розвитку виборчої системи України є пошук оптимальних, з погляду сприяння демократичному розвитку суспільства, виборчих формул та забезпечення дійсно демократичного характеру виборів.

Національні інтереси України у виборчій сфері полягають у підтримці забезпечення функціонування демократичних виборів як ключового механізму формування органів державної влади та місцевого самоврядування. Виходячи з цього, держава, на думку експертів, повинна забезпечити: право на вільне волевиявлення усім громадянам України, рівність учасників виборчого процесу; запровадження варіанта виборчої системи, який гарантує представництво у ньому якнайширшого кола суспільних груп; постійне оновлення політичної еліти країни, формування дієвих органів державної влади; зрозумілість для переважної більшості громадян країни [4, с. 49].

Сучасна виборча система України, сформована ухваленими у 2004 р. Законами України «Про вибори народних депутатів», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про Центральну виборчу комісію», характеризується такими основними ознаками: домінування пропорційної виборчої формули із закритими партійними списками; високий рівень законодавчого врегулювання різних аспектів функціонування виборчої системи; «партизація» виборчих комісій різного рівня — формування їх за принципом партійного представництва; конфліктогенність процедури реалізації повноважень Верховної Ради України щодо

призначення виборів до органів місцевого самоврядування [4, с. 50].

Найбільш суттєвий прогрес відбувся в організації виборчого процесу у напрямі його демократизації, яка виявилася, насамперед, у відмові від непередбаченого законом втручання органів державної влади у виборчий процес. На цій обставині наголошувалося у звітах спостережних місій ОБСЄ щодо виборів народних депутатів України 2006 р. та 2007 р., хоча зауваження щодо такого незаконного втручання висувалося у звітах щодо виборів 2002 та 2004 роках[5].

Ключовим фактором динаміки виборчої системи України протягом останніх п'яти років став перехід до нової, суто пропорційної виборчої формули, запровадження якої мало низку як негативних, так і позитивних наслідків.

По-перше, відбулося структурування українського електорату через концентрацію симпатій виборців навколо тих політичних сил, які здобували перемогу на парламентських виборах. По-друге, забезпечено компенсацію втрачених голосів виборців. По-третє, усунено диспропорції між результатами виборів у загальнонаціональному багатомандатному та територіальних одномандатних виборчих округах [4, с. 50–51].

Водночас виборчі кампанії останніх років та подальша діяльність обраних органів влади та місцевого самоврядування продемонстрували, на думку експертів, ряд недоліків чинної виборчої системи: однаковий загороджувальний бар'єр для політичних партій та виборчих блоків; відсутність у виборців можливості вплинути на персональний склад представницьких органів внаслідок закритого типу виборчих списків; надмірна політизація складу представницьких органів місцевого самоврядування; практика складання партійних списків в умовах слабкості місцевих партійних організацій; невідповідність принципу комплектування обласних і районних рад їх юридичному статусу [4, с. 52].

Отже, запровадження пропорційної виборчої системи спричинює непідконтрольність персонального складу виборчих списків самим виборцям, що сприяє розвитку авторитарних тенденцій всередині партій та суттєво ускладнює відповідальність суб'єктів виборчого процесу перед виборцями.

Запровадження пропорційної системи виборів до місцевих рад значно підвищило конфліктогенний потенціал діяльності органів місцевого самоврядування.

Через відсутність механізмів впливу громадян України на діяльність представницьких органів дискредитується не лише пропорційна система виборів, а й власне інститут виборів. Зрештою, це може призвести до делегітимізації демократичної політичної системи. Внаслідок цього серед проблем виборчої системи України останніх років основну увагу дослідників привернули наслідки впровадження нового виборчого законодавства та перебіг виборчих кампаній цього часу.

Аналіз експертних висновків свідчить про кількісну перевагу негативних висновків щодо чинної виборчої системи. На думку багатьох дослідників, нова виборча система внаслідок її практичного застосування не виправдала покладених на неї сподівань та зумовила нові проблеми. Разом з цим сам факт запровадження пропорційної виборчої системи не має однозначно негативних оцінок.

Найбільше зауважень експертів (М. Ставнійчук, Ю. Фрицький, Н. Бойко, Д. Лук'янов, Г. Пономарьова, Н. Гаєва) викликають такі особливості вітчизняної модифікації пропорційної виборчої системи:

1) Використання закритих загальнонаціональних виборчих списків, що має, на думку експертів, такі наслідки:

- порушення принципу індивідуальної відповідальності депутатів перед виборцями, втрату зв'язку між депутатами і виборцями [6];

- порушення прав інших потенційних суб'єктів висування громадян, крім політичних партій — зокрема, професійних спілок, а також позапартійних громадян, самовисуванців [7];

- формування партій вождистського типу, замість повноцінних політичних партій, неколегіальний характер ухвалення рішень парламентськими фракціями [6; 7];

- диспропорції представництва різних регіонів країни у законодавчому органі [6; 7];

- зниження професійного рівня депутатів та погіршення якості законодавчого процесу [6].

2) Занадто високий виборчий бар'єр, як і, власне, практика дискримінації малих політичних партій та перерозподілу за їх рахунок депутатських мандатів між суб'єктами виборчого процесу, які подолали загороджувальний бар'єр, спотворює принцип пропорційного представництва [8, с. 11–12].

Частину негативних наслідків експерти схильні пов'язувати з неготовністю суспільства до нової виборчої системи: слабкість

політичних партій на момент упровадження виборів за партійними списками [7]; незавершеність соціального структурування українського суспільства, що ускладнює структурування електорату за ідеологічним принципом та розвиток справжніх ідеологічних партій [9, с. 186–189].

Основні аргументи заперечення доцільності подальшого використання пропорційної виборчої системи зводяться до того, що вона сприяє тенденції до одержавлення політичних партій [7] і зумовлює невизначеність суб'єкта політичної відповідальності у разі, якщо жодна партія не спроможна самостійно створити парламентську більшість [10].

Найбільш поширеною пропозицією щодо реформування системи виборів народних депутатів серед експертів є перехід до відкритих списків — застосування голосування виборців за регіональні виборчі списки партій з можливістю підтримки виборцями окремих кандидатів з цих списків. Таку думку обстоюють О. Гарань [11], І. Жданов [12], В. Карасьов [13], Ю. Ключковський [14, с. 6–7], І. Коліушко [15, с. 56–59], В. Фесенко [16] та Ю. Якименко [17].

Щоправда, як противники, так і прихильники пропорційної системи застерігають від надмірних позитивних очікувань щодо впровадження системи відкритих списків: окремі модифікації такої системи, зокрема висування загальнонаціонального виборчого списку з обов'язковим закріпленням кандидатів за одномандатними округами дискримінує невеликі партії (Д. Денисенко) [18], а система регіональних виборчих округів, створених відповідно до меж адміністративно-територіальних одиниць, — встановлює фактичний нерівний виборчий бар'єр для партій у різних регіонах (Ю. Якименко) [19]; неспроможність значної частини громадян скористатися системою відкритих списків і, як наслідок, збереження впливу партійних керівників на остаточний перелік обраних депутатів (Н. Бойко [10], В. Фесенко [20]); складність здійснення такої реформи виборчої системи через незацікавленість парламентських політичних сил (І. Жданов [21], В. Небоженко [22]).

Отже, можна стверджувати, що чинна в Україні виборча система не є досконалою, особливо порівняно з іншими варіантами пропорційних виборчих систем, поширеними у демократичних країнах світу. Зокрема, досвід країн-членів ЄС свідчить, що у жодній з країн ЄС не використовується така пропорційна система, за якої голосування виборцем здійснюється за єдиним загальнона-

ціональним закритим виборчим списком, у чотирьох країнах — застосовуються закриті регіональні виборчі списки; у більшості країн з пропорційною виборчою системою кандидати можуть висуватися не лише політичними партіями, але й об'єднаннями виборців (крім Австрії, Латвії, Португалії, Словаччини), а в Естонії та Чехії — також порядком самовисування; мери (глави органів місцевого самоврядування) у більшості європейських країн (17 з 27) обираються непрямым шляхом (радами), що знімає проблему конфлікту між ними та депутатським корпусом [23, с. 76].

Головною метою є пошук і реалізація оптимальної виборчої моделі в Україні для формування легітимних та дієздатних представницьких органів різних рівнів, яка забезпечувала б більший вплив виборців на формування законодавчого органу, задовольняючи при цьому вимогу належного рівня персональної політичної відповідальності представників депутатського корпусу і сприяючи політичній структуризації суспільства та розвитку партійної системи країни.

Тому серед найважливіших завдань реформування виборчої системи є:

- забезпечення адекватного представництва інтересів різних соціальних груп; підвищення відповідальності депутатів рад різних рівнів перед виборцями;
- посилення контролю громадян за діяльністю представницьких органів;
- сприяння дальшому розвитку партійної системи, зокрема становленню дійсно загальнонаціональних політичних партій; підвищення ролі громадян у формуванні представницьких органів влади.

Досягненню цих завдань сприятимуть, на думку аналітиків, такі зміни виборчої системи на загальнонаціональному рівні:

1. Запровадження системи загальнонаціонального голосування за регіональними списками як засіб подолання диспропорційності регіонального представництва у Верховній Раді України.

2. Запровадження диференційованого виборчого бар'єра для політичних партій та виборчих блоків як засіб стимулювання партійного будівництва та набуття партійною системою України більшої сталості. Оптимальним варіантом є збереження бар'єра у 3% для політичних партій та збільшення його до 5% для виборчих блоків, що складаються не більш ніж з трьох партій, з підвищенням бар'єра на 1% за кожен додаткову партію у виборчому блоці.

3. Синхронізація президентського та парламентського електоральних циклів. В умовах «розділеного правління» між президентською та парламентсько-прем'єрською вертикалями цей крок зумовлений необхідністю партійно-політичної консолідації виконавчої та законодавчої влади за допомогою паралельно-синхронного результату парламентських та президентських виборів; процесу творення парламентської коаліції; призначення на посаду прем'єр-міністра людини, близької до президента за політичними поглядами.

4. Запровадження практики постійної ротації парламенту, що довела свою ефективність у багатьох країнах (США, Індія, Франція та ін.).

5. Запровадження відкритого партійного списку з преференціями.

6. Закріплення практики державного фінансування парламентських партій [24, с. 50–51].

Отже, запропоновані зміни виборчого законодавства дозволять, на думку експертів, стабілізувати політичну систему України, підвищити легітимність законодавчої влади, ефективність прийняття політичних рішень, рівень регіонального представництва в Верховній Раді України. Важливим наслідком удосконалення вітчизняного виборчого законодавства стане формування інституту політичної відповідальності як політичних партій, так і окремих депутатів, а також посилення ролі виборця в процесах формування представницьких органів влади.

1. Конституція України. Текст Основного закону з офіційними тлумаченнями Конституційного Суду. Огляд і коментарі В.Ф.Погорілка та В.Л.Федоренка. — К.: Наукова думка, 2006. — 211 с.

2. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право. В. Н. Шаповал?. — К.: ИД «Княгиня Ольга», 2007. — 416 с.

3. Орлик Пилип. Конституція, маніфести та літературна спадщина: Вибр. твори. — К.: МАУП, 2006. — 736 с.

4. Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За ред. Ю.Г.Рубана. — К.: НІСД, 2009. — 655 с.

5. Україна. Парламентські вибори 31 березня 2002. Заключний звіт / Бюро по демократичних інститутах і правах людини ОБСЄ. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.osce.org/documents/odihr/2002/05/1293_uk.pdf; Вибори до Верховної Ради України 2006 р. Заключний звіт

місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://oscepcu.org/files/documents/final%20report%202006.pdf>; Україна. Дострокові парламентські вибори 30 вересня 2007 р. Звіт місії ОБСЄ/БДПЛ з оцінки потреб [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://oscepcu.org/files/documents/UKR_NAM%20report_final.doc; Ukraine. PreTerm Parliamentary Elections, 30 September 2007. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.osce.org/documents/odihr/2007/12/29054_en.pdf

6. Ставнійчук М. «Закрита» виборча система вичерпала себе / М. Ставнійчук // Дзеркало тижня. — 2009. — № 11. — 28 березня.

7. Фрицький Ю. Пропорційна система виборів до Верховної Ради України — оціночний аспект / Ю. Фрицький // Право України. — 2006. — № 4.

8. Лук'янов Д. Правова і політична оцінка загороджувального бар'єра як інституту виборчого права / Д. Лук'янов, Г. Пономарьова // Право України. — 2005. — № 12.

9. Гаєва Н. П. Багатопартійність та пропорційна виборча система в Україні / Н.П.Гаєва // Держава і право. — 2005. — Вип. 28.

10. Бойко Н. Ілюзія вибору — 7 / Н. Бойко // Українська правда [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2007/7/3/61062.htm>

11. Експертна дискусія: «Виборча система України: шляхи та перспективи демократизації». Виступи учасників // Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Table/19082008/newsF1.htm>

12. Відкриті списки — бути чи не бути? // «Главред» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ua.glavred.info/archive/2009/04/08/161733-6.html>

13. Чи варто змінювати виборчу систему України? // Інститут глобальних стратегій. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.igls.com.ua/analytics/2159/>

14. Ключковський Ю. Потреба зміни виборчої системи / Ю. Ключковський // Демократія і вибори в Україні — 2007. — № 2.

15. Коліушко І. Виборча система повинна забезпечити еволюційне оновлення політичної еліти / І. Коліушко // Шляхи оптимізації виборчої системи на місцевих виборах в Україні: Матеріали «круглого столу». — К.: ПЦ «Фоліант», 2007.

16. Фесенко В. Відкриті партійні списки варто обмежити 20 кандидатами // Гарт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gart.org.ua/?lang=ua&page_id=2&news_type=5&element_id=3846

17. Зміни до виборчої системи потрібні, але не напередодні виборів // Центр Разумкова [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ucerps.org/ukr/expert.php?news_id=1364

18. Денисенко Д. Відкриті списки: плацебо замість оновлення крові / Д. Денисенко // Українська правда [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravda.com.ua/news/2009/4/13/93157.htm>

19. Експертна дискусія: «Виборча система України: шляхи та перспективи демократизації». Виступи учасників // Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Table/19082008/newsF1.htm>

20. Фесенко В. Саме лише «відкриття» списків не знімає проблему політичної корупції і підкупу виборців // Гарт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gart.org.ua/?lang=ua&page_id=41&element_id=15398

21. Ігор Жданов: Всі політичні сили рівно готові і водночас не готові до компромісу // Гарт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gart.org.ua/?lang=ua&page_id=41&element_id=15427;

22. Віктор Небоженко: Насправді, всі сили у парламенті прагнуть жорсткої пропорційної системи // Гарт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gart.org.ua/?lang=ua&page_id=41&element_id=15403.

23. Вибори в Європейському Союзі / За ред. Д. С. Ковриженка. — К. : ФАТА ЛТД — 2006.

24. Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу (з Експертною доповіддю НІСД «Україна ХХІ століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації») / укладач А.В.Єрмолаєв. — К.: НІСД, 2010. — 128 с.