

Гончаренко Н.І.

Трансформація виборчої системи України: пошук оптимальної моделі

Визначено роль виборів у процесі демократичних перетворень в Україні. Проаналізовано основні етапи трансформації виборчої системи в нашій країні. На основі з'ясування суттєвих недоліків кожної з моделей виборчих систем, що застосовувались під час формування українського парламенту, висловлені рекомендації щодо змін у виборчому законодавстві України.

Ключові слова: вибори, виборча система, мажоритарна виборча система, партійно-пропорційна виборча система, змішана виборча система.

та, висказані рекомендації по внесенню змін у виборче законодавство України.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, мажоритарная избирательная система, партийно-пропорциональная избирательная система, смешанная избирательная система.

The role of elections in the process of democratic reforms in Ukraine has been defined. The basic stages of the electoral system transformation in our country have been analyzed. Based on the clarification of the significant shortcomings of each of the election system model, which have been used in the formation of the Ukrainian parliament, recommendations for changes in the electoral legislation of Ukraine have been provided.

Key words: elections, election system, majority election system, party-proportional election system, mixed election system.

УДК 342.825(477)

Гончаренко Н.І.,
кандидат історичних наук,
доцент кафедри педагогіки
та суспільних наук
ВНЗ Укоопспілки «Полтавський
університет економіки і торгівлі»

Определена роль выборов в процессе демократических преобразований в Украине. Проанализированы основные этапы трансформации избирательной системы в нашей стране. На основе выяснения основных недостатков каждой из моделей избирательных систем, использованных при формировании украинского парламен-

Провідною політичною тенденцією суспільного розвитку в епоху глобалізації є поширення цінностей демократії. Серед них особливе місце належить вільним виборам. Адже саме вибори забезпечують народовладдя, тобто через волевиявлення народу формуються представницькі органи влади, відбувається легітимація владних інститутів та здійснення контролю за виконанням їх функцій. Передбачені законодавством тієї чи іншої країни способи голосування й визначення переможців виборчих перегонів, розподілу між ними депутатських мандатів, що утворюють виборчі системи, суттєво різняться.

Дослідження існуючих моделей виборчих систем було і залишається як у теоретичному, так і в політико-практичному значенні важливим і актуальним з огляду на те, що від типу виборчої системи значною мірою залежить представництво політичних сил в органах державної влади, можливість їх ротації, стабільність політичної системи, визначення курсу державної політики, збереження демократичних цінностей суспільства тощо.

Питанням типології виборчих систем, особливостей їх функціонування в конкретних умовах, аналізу виборчої системи України присвячена значна кількість публікацій таких науковців, як О. Абрамова, В. Бебик, В. Копейчиков, Л. Кочубей, В. Погорілко, А. Романюк, С. Рябов, М. Ставнійчук, Ю. Шемшученко та інші.

Проте проблема пошуку оптимальної моделі виборчої системи України залишається до кінця не вирішеною. Вона потребує подальшого вивчення, оскільки за роки незалежності, незважаючи на неодноразові зміни виборчої системи, так і не вдалось обрати ту, що дозволить досягти ефективного балансу між демократичністю та

ефективністю системи державної влади, сприяти розвитку політичного плюралізму. Крім того, необхідність розробки даної проблеми обумовлена також тією ситуацією, яка наразі склалась у Верховній Раді України. За умов відсутності в українському парламенті сталої більшості та чітко визначеної коаліції від представників опозиційних сил все частіше лунають заклики до позачергових виборів. Однак їх проведення на основі діючої виборчої системи не забезпечить реального оновлення владних структур, зміцнення демократичних здобутків. Тому початку виборчої кампанії має передувати адаптація виборчої системи України до суспільних запитів та загальноцивілізаційних надбань.

Мета роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу трансформацій, що зазнала виборча система України протягом останніх 25 років, запропонувати її оптимальну модель, здатну підвищити ефективність виборів як інституту демократії.

Визначаючи найбільш прийнятну для України модель виборчої системи, необхідно виходити з того, що в будь-якому випадку вибори мають ґрунтуватись на загальнодемократичних принципах. Серед них особливо значення, враховуючи політичні реалії нашої країни, набувають такі, як систематичність проведення виборів, рівність виборчого права, змагальність політичних сил та кандидатів, чесність та прозорість виборчого процесу, забезпечення вільного волевиявлення громадян. Лише за умови їх дотримання вибори здатні виконати покладені на них функції, в тому числі забезпечення стабільності та поступальності політичного розвитку суспільства.

Підкреслюючи провідну роль виборів у цьому процесі, Г.П. Щедрова зазначає, що інститут вибо-

рів, що функціонує в даному суспільстві в певних історичних умовах, є механізмом формування більшості інших політичних інститутів. Крім того, саме через вибори здійснюється регулювання їх діяльності, вибори виступають як засіб легітимації владних інститутів, що є вирішальним чинником політичної стабільності. Зрозуміло, що стійкість самого інституту виборів прямо і безпосередньо впливає на політичну стабільність. Тому часто змінюваний порядок проведення виборчих процедур знижує легітимність самих виборів [1, с. 25].

На жаль, за ще досить коротку історію суверенної України відбувалось неодноразове змінювання її виборчої системи, обумовлене політичною доцільністю, прагненням політичних сил, що перебували при владі, гарантувати собі отримання переваг над конкурентами на наступних виборах. У нашій країні були випробувані всі класичні моделі виборчих систем, однак жодна з них не змогла повною мірою задовольнити державні та суспільні потреби.

Протягом 1991–1997 років діяла мажоритарна система абсолютної більшості, яка дісталась Україні в спадок від Радянського Союзу [2; 3]. Передбачені цією системою визначення абсолютного переможця в окрузі (50% + 1 голос) та 50-відсотковий «пори́г» явки виборців призвели до необхідності проведення великої кількості не лише повторних голосувань, але й повторних виборів. Це було не тільки економічно не виправдано, але й породжувало в суспільстві політичну апатію й зневіру. У зв'язку із цим на виборах до Верховної Ради України 1994 року в багатьох округах депутати так і не були обрані, що не дозволило сформувати конституційний склад українського парламенту.

За умов відсутності в країні політичного плюралізму (монополія КПРС була ліквідована тільки за кілька тижнів до виборів 1990 р.) та незалежних засобів масової інформації застосування цієї системи не сприяло формуванню багатопартійності та політичному структуруванню законодавчого органу. Досвід використання мажоритарної системи підтвердив й інші її слабкі сторони, до яких слід віднести неврахування голосів значної частини виборців, диспропорцію між кількістю отриманих політичною силою голосів і кількістю депутатських мандатів. Крім того, ця система надавала широкі можливості для порушення принципу вільного волевиявлення громадян через адміністративне втручання, маніпулювання виборчими округами, тиску на виборців, їх підкупу і навіть відвертого фальшування результатів виборів.

Подальша трансформація виборчої системи України знайшла свій вияв у переході в 1997 році її до змішаної моделі. Вона достатньо широко використовується у світовій виборчій практиці з метою поєднання переваг як мажоритарної, так і пропорційної систем. До них, з одного боку, слід відне-

сти більш адекватне представництво різних політичних сил, а з іншого, – збереження зв'язку між виборцями і депутатами та створення умов для формування ефективної правлячої більшості. Стосовно ж України, запровадження змішаної виборчої системи стало результатом компромісу між фінансовими й регіональними кланами, що прагнули лобювати свої інтереси, та владою.

Вибори до Верховної Ради України в 1998 та 2002 роках проводились за моделлю паралельного змішування: половина складу депутатського корпусу обиралась в одномандатних виборчих округах на основі мажоритарної системи відносної більшості, половина – за списками кандидатів у депутати від політичних партій та партійних блоків у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва з 4-відсотковим прохідним бар'єром. Був також знятий ліміт явки виборців, що дозволило вирішити проблему повторних виборів [4; 5].

Змішана система цього періоду хоча і відіграла певну позитивну роль щодо розвитку партій на загальнонаціональному рівні, однак через суто механічне поєднання мажоритарної та пропорційної систем так і не змогла унеможливити такі негативні явища, як підкуп виборців, використання адміністративного ресурсу, політично структурувати суспільство і парламент. Показовим є той факт, що на виборах до Верховної Ради України у 2002 р. за партійними списками переможцем виявився ліберально-демократичний політичний напрям, у мажоритарних округах більшість голосів виборців була віддана за представників провладних сил. Тим самим результати виборів за мажоритарною складовою кардинально деформували підсумки голосування за партії та партійні блоки.

Наступна зміна виборчого законодавства відбулась у 2004 році. Було здійснено перехід до партійно-пропорційної системи, яка передбачала проведення виборів в єдиному загальнонаціональному багатомандатному окрузі, формування партіями та партійними блоками «жорстких» списків кандидатів у народні депутати, зниження до 3% прохідного виборчого бар'єру [6].

Запровадження пропорційної системи визнавалось довгоочікуваним кроком на шляху розвитку країни та еволюції системи виборів від радянської мажоритарної системи через феномен пострадянського простору – змішану модель – до найбільш поширеної у світі пропорційної виборчої системи. На думку В.Ф. Погорілка, ця система мала подолати стихію у формуванні парламенту, усунути такі недоліки його складу, як незначна чисельність жінок-депутатів, молоді, фахівців із гуманітарною освітою [7, с. 39–40]. Перехід до цієї системи, як зазначають М. Баимуратова та І. Сліденко, зумовлювався прагненням, по-перше, попередити загрози мажоритарної системи, зокрема підкуп

виборців, по-друге, – сприяти політичній структуризації суспільства [8].

При цьому саме світовий досвід використання пропорційної системи виявив ряд її недоліків. Так, у зв'язку з розширенням представництва в парламенті різних політичних сил значно ускладнюється механізм ухвалення рішень, виникає необхідність створювати багатопартійну більшість та коаліційний уряд, що не сприяє стабільності влади.

Зазначені вади пропорційної системи з особливою силою виявились під час виборів до Верховної Ради України у 2006 та 2007 роках. Головним чином це пов'язано з тим, що українським законодавцем було обрано її крайній варіант, за яким виборці позбавляються можливості впливати на формування партійних списків та висловлювати свої преференції під час голосування за них. Це обернулось остаточною втратою безпосередніх зв'язків між депутатами і виборцями, посиленням залежності депутатів від фракцій та партій, а скоріше, від їх керівництва, зростанням внутрішньо-партійної корупції, коли місця в «прохідній» частині списків у прямому розумінні продавались. Після виборів 2006 року якісний склад Верховної Ради викликав як ніколи багато нарікань. Народними депутатами стали невідомі виборцям охоронці, менеджери, водії, прес-секретарі та просто віддані соратники тих осіб, які мали вплив на формування партійних списків [9, с. 41]. Отже, надії суспільства на те, що завдяки пропорційній системі буде сформована дієва, політично відповідальна влада, виявились марними.

Однак повторне запровадження змішаної виборчої системи видається ще більш невиправданим, враховуючи те, що повернення відбулось до того ж самого варіанту механічного поєднання крайніх форм мажоритарної та пропорційної систем. Саме ця модель вже продемонструвала свої суттєві вади. Крім того, введення нових положень про заборону участі у виборчому процесі партійним блоком та підняття прохідного бар'єру до 5% гальмує еволюцію партійної системи України та створює умови для формування імітаційної демократії з однією правлячою партією [10].

Таким чином, аналіз тих змін, які зазнала за двадцять п'ять років незалежності виборча система України, вказує на те, що українському суспільству досі не вдалось отримати її оптимальну модель. При цьому не можна не помітити, що ці зміни відбувались з ініціативи представників правлячих політичних сил, які прагнули за допомогою відповідної виборчої системи якнайдовше залишатись при владі. Такі зміни виборчого законодавства, мотивовані політичним виграшем, на жаль, свідчать про ще досить низьку якість політичної культури політичних партій та їх лідерів. І взагалі, як стверджує В.М. Шаповал, із думкою якого важко не погодитись, «...значення виборчих

систем не треба абсолютизувати, вони мають сприйматись як способи визначення представництва, котре не може бути ідеальним хоча б з огляду на відмінності у голосуванні різних виборців» [11, с. 154].

Проте це не означає, що в сучасних умовах пошук моделі виборчої системи, яка б відповідала потребам розвитку українського суспільства і формування ефективної влади, взагалі не потрібний. На нашу думку, не варто вдаватись до використання вже випробуваних крайніх варіантів виборчих систем (мажоритарна, пропорційна із «закритими» списками та голосування в єдиному багатомандатному окрузі) із тих причин, що саме з ними пов'язані широке застосування адміністративного ресурсу, «скуповування електорату», неможливість впливати на формування партійних списків, відсутність відповідальності депутатів перед виборцями, поширення практики торгівлі місцями у виборчих списках тощо.

Найбільш прийнятними для нашого суспільства видаються два варіанти зміни виборчої системи. Це може бути повернення до партійно-пропорційної системи, але з утворенням декількох багатомандатних округів, враховуючи досить значні розміри України та її регіональні особливості, та голосування за «відкритими» партійними списками. В якості альтернативи може розглядатись змішана система з домінуванням пропорційного принципу розподілу голосів. Результати мажоритарних виборів у цьому випадку мають враховуватись під час встановлення підсумків пропорційного голосування.

Отже, потреба переходу до преференційного голосування за регіональними партійними списками є очевидною, оскільки це дозволить громадянам обирати не лише партії, а й надавати переваги тим чи іншим кандидатам безпосередньо. Такий підхід стане ефективним інструментом як формування політично відповідальної влади, так і подолання відчуженості між виборцями та політичними партіями, суспільством і державою.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Щедрова Г.П. Виборча система як чинник ефективності ротації еліт і демократичних зрушень в Україні / Г.П. Щедрова // Вісник Дніпропетровського університету. – 2015. – № 4. – С. 24–30.
2. Про вибори народних депутатів Української РСР : Закон УРСР від 27.10.1989 р. №8304–XI // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – Додаток до №45.
3. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 18.11.1993 р. №3623–XII // Відомості Верховної Ради України – 1993. – № 48.
4. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 24.09.1997 р. №541/97–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 43.
5. Закон України «Про вибори народних депутатів України № 2766–III від 18.10.2001 р. // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 201. 2 листопада 2001 р.

6. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25.03.2004 р. № 1665–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 27-28.

7. Погорілко В.Ф. Вибори народних депутатів України – ключовий процес державотворення і правотворення / В.Ф. Погорілко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2005. – № 1. – С. 38–41.

8. Баимуратова М.О., Сліденко І.Д. Формування парламенту України: до пошуку оптимальної виборчої системи / М.О. Баимуратова, І.Д. Сліденко // Радник: Український юридичний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/228-konst-pravo/3491-2010-01-22-21-38-19.html>.

9. Пономарьова Г.П. Досвід застосування пропорційної виборчої системи на виборах народних депутатів України 2006 р. / Г.П. Пономарьова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 28. – С. 33–45.

10. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 р. №4061–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10-11.

11. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн : [підручник] / В.М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 464 с.