

## ПЕРСПЕКТИВИ ПОВЕРНЕННЯ ДО ЗМІШАНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ

Словська І. Є.,

к.ю.н., доцент кафедри конституційного,  
адміністративного і фінансового права,  
ВСП НКЦ НУ «ОЮА» з  
юридичним коледжем у м. Чернівці

Аналізується доцільність повернення до змішаної пропорційно-мажоритарної виборчої системи формування Верховної Ради України. Висловлена авторська позиція щодо необхідності відновлення тісного правового зв'язку парламентаріїв і виборців, який є більш характерним для змішаної, а не існуючої нині пропорційної виборчої системи.

**Ключові слова:** змішана виборча система, пропорційна виборча система, мажоритарна виборча система.

Анализируется целесообразность возвращения к смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системе формирования Верховного Совета Украины. Подана авторская позиция о необходимости восстановления тесной правовой связи парламентариев и избирателей, что более характерно для смешанной, а не действующей ныне пропорциональной избирательной системы.

**Ключевые слова:** смешанная избирательная система, пропорциональная избирательная система, мажоритарная избирательная система.

Expedience of returning to mixed proportionally majority electoral system of Supreme Soviet of Ukraine formation is studied. Author position is expressed in relation to the necessity of proceeding tight legal bond between the members of parliament and electors, which is more characteristic for mixed; but not presently existent proportional electoral system.

**Keywords:** mixed electoral system, proportional electoral system, majority electoral system

Нині Українська держава і суспільство знову переживають черговий етап зміни виборчого законодавства. Об'єктом диспутів став проект Закону «Про вибори народних депутатів України» (технічний законопроект Закону від 22.04.2011 р. [1] та доопрацьований законопроект від 27.05.2011 р. [2]). Пункти 3-4 ст. 12 згаданих проектів регламентують запровадження в Україні змішаної виборчої системи.

У засобах масової інформації, на інтернет-сайтах, які більш оперативні, ніж наукова література, реагують на події політичного життя держави, можна почути і переглянути численні коментарі державних діячів і політологів. Представники науки також намагаються не залишатися осторонь актуальних проблем державотворення. Особливої уваги заслуговують їх теоретичні розробки у періодичних виданнях.

На жаль, нині бракує фундаментальних вітчизняних праць, які стосуються вибору оптимальної моделі виборчої системи формування Верховної Ради України, з'ясування позитивних і негативних рис пропорційної процедури отримання депутатських мандатів та визначення перспективних шляхів удосконалення існуючої виборчої системи.

Питання пошуку оптимальної для України процедури формування парламенту розробляли В. Аксьонова, Н. Богачева, В. Гончарук, М. Катеринчук, Л. Колісецька, В. Колішній, Ю. Ключковський, О. Лукаш, В. Фесенко, М. Чечетов. Автор перерахував лише тих дослідників, чиї праці були використані при написанні даної публікації.

Метою даного дослідження є з'ясування особливостей пропорційної виборчої системи формування парламенту України; аналіз доцільності повернення до змішаної виборчої системи. Крім того, автор намагається пояснити власну позицію щодо

необхідності відновлення тісного правового зв'язку парламентаріїв і виборців, який більш притаманний саме змішаній виборчій системі (очевидною є неможливість поновлення мажоритарної процедури отримання депутатських посад з характерним для неї імперативним мандатом).

За різних політичних обставин виборча процедура реалізує функції сприяння стабілізації партійної системи і структуризації суспільства, забезпечення представництва «меншин», обмеження впливу крайніх політичних сил, а у державах перехідного типу – забезпечення ненасильницького переходу державної влади від одних виборних представників суспільства до інших в результаті вільного, рівноправного, заснованого на дотриманні законів волевиявлення громадян.

Аналізуючи сутність виборчої системи, слід враховувати характер взаємозв'язків між її елементами, а саме: спосіб розподілу мандатів (пропорційний, мажоритарний); суб'єкти висування кандидатів (політичні партії, громадські організації чи трудові колективи); тип виборчого округу (одномандатний чи багатомандатний); демократичність умов проведення виборчої кампанії; вимоги щодо виборчих фондів, виборчого бар'єру, явки виборців тощо.

Оскільки нині вивчається питання доцільності зміни, як недостатньо ефективного, пропорційного представництва на змішану виборчу процедуру, варто зважати на такий факт. Позитивні риси виборчої системи визначаються її відповідністю (адекватністю) загальному політичному розвитку держави – партійній системі, політичній культурі, типу політичного режиму і т.д., а також здатністю забезпечити виконання покладених на неї завдань [3, с. 8-9]. Тому, переглядаючи в черговий раз ви-

борче законодавство, слід прораховувати наскільки змішана виборча система спроможна забезпечити справедливе представництво основних соціальних груп, утворення стійкої поміркованої парламентської більшості, відповідальність парламенту перед виборцями і, як наслідок, стабільність політичного розвитку держави в цілому [3, с. 10].

Історія трансформації виборчої системи до парламенту поки що нараховує чотири етапи: 1) етап функціонування мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості в умовах однопартійності, в умовах тоталітарної політичної системи (етап тривав протягом існування СРСР і закінчується в березні 1990 р.); 2) етап функціонування мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості в умовах атомізованої партійної системи, а саме системи крайнього плюралізму (березень 1990 р. – вересень 1997 р.); 3) етап запровадження змішаної виборчої системи (вересень 1997 р. – березень 2004 р.), який повинен сприяти еволюції партійної системи від атомізованої до системи поляризованого плюралізму) [3, с. 9]; 4) етап функціонування пропорційної виборчої системи (розпочався у березні 2004 р. і триває донині).

Очевидно, незабаром згадана періодизація буде доповнена ще одним етапом – можливо, повернення до пропорційно-мажоритарної системи формування парламенту. При розробці нового Закону важливо зрозуміти, що «жодна виборча система не є універсальною» [4, с. 73]. Визначення її моделі, встановлення кількісного виміру прохідного бар'єру є «питанням політичної доцільності» [5, абз. 3 п. 5 мотивувальної частини], а не відповідності основним принципам виборчого права.

За мажоритарної виборчої системи парламентарієм у кожному з виборчих округів стає один переможець зі списку кандидатів, передвиборчі програми яких повинні бути знайомі виборцям, тобто результати голосування зводяться до однієї альтернативи. За пропорційного представництва депутатські мандати розподіляються між кандидатами з партійного списку і діапазон вибору досить широкий. У першому випадку кандидатів обирають на основі найбільшої кількості голосів, у другому – рівної частки, тобто норми представництва. Кожна з виборчих систем припускає кілька варіацій. Крім того, існує змішана виборча система, за допомогою якої у ту саму палату (однопалатний парламент) депутатів обирають шляхом поєднання пропорційного критерію і критерію відносної більшості [4, с. 3-5].

Розробники проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» намагаються врахувати усі названі показники ефективності та методи виборів. До складу робочої групи входять фахівці з питань виборчого законодавства, представники громадських організацій, іноземні експерти, зокрема, представники Ради Європи, ОБСЄ, Міжнародної Фундації з виборчих систем, Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія),

Посольства Федеративної Республіки Німеччина в Україні, Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва, Гамбурзького університету, Агентства США з міжнародного розвитку тощо. Всі вони мають можливість надавати свої пропозиції щодо вдосконалення виборчого законодавства в будь-якій зручній для них формі, як у письмовому вигляді, так і в усному порядку, під час відповідних засідань. За час діяльності робочої групи її керівництво отримало від учасників та запрошених осіб сотні письмових пропозицій [6].

Слушно видається позиція міністра юстиції О. Лавриновича щодо оптимального варіанту змішаної виборчої системи на даному етапі державотворення за умови можливості обрання громадянами тієї політичної партії, представника партії чи позапартійного, які отримають виключно симпатії виборців і, як наслідок, преференції на виборах [7].

О. Лавриновича підтримує М. Чететов, який зазначає: «... 50% (складу парламенту – І. С.) будуть обиратись за партійними списками, і люди зможуть проголосувати за програму партії, що дасть можливість зберегти політичну структуру і персоналізувати політичну відповідальність. А те, що 50 % будуть обиратись за мажоритарною системою, дасть можливість зберегти відповідальність конкретного депутата за конкретну ситуацію в окрузі» [8].

Дійсно, нині Українське суспільство і держава не готові до запровадження двопалатного парламенту, в якому би верхню палату формували представники окремих регіонів. Тому певним виходом із ситуації, що склалася, є повернення до змішаної виборчої системи, яка об'єднує властивості пропорційної і мажоритарної виборчих процедур. Така реформа дозволить зберегти попередні надбання практики державного будівництва, зокрема пропорційне політичне представництво (бажано, щоби партійні виборчі списки були відкритими для ознайомлення) і відновити правовий зв'язок парламентаріїв з населенням, що їх обирає.

Позитивними рисами мажоритарної системи формування представницького органу є: 1) відсутність партійних списків, а тому залежність між голосуванням і вибором є прямою; взаємовідносини депутат-виборець перетворюються на політику, сконцентровану на виборчих округах; 2) поліпшення «якості» обраних парламентаріїв, оскільки голосування за персоналіями дозволяє враховувати індивідуальність кандидата, його особисті якості та риси характеру; 3) зменшення партійного роздроблення – як правило, на виборах перемагає кандидат добре відомої політичної сили чи певної частини територіальної громади, самовисуванець, що, враховуючи загальну кількість депутатських мандатів, в цілому призводить до скорочення чи збереження кількості партій, представлених у парламенті, на відносно низьких рівнях, навіть якщо такий факт не є очевидним [4, с. 53-55].

Позитивними якостями пропорційного представництва є: 1) зростання кількості політичних партій [9, с. 27], що функціонують у суспільстві і зможуть у перспективі виступати суб'єктами виборчого процесу (за умови подолання прохідного бар'єру забезпечуватимуть представництво різних соціальних верств у парламенті); лише за умови підтримки громадян, витримавши усі правила конкурентної боротьби, політичні сили здатні домінувати на виборах, тобто чим більше партій, розвиненіша партійна система, тим більший вибір у голосуванні надається електорату; 2) структурування політичного сектору, оскільки політичні партії як автори перевиборчих програм і суб'єкти відповідальності за наслідки їх реалізації, відіграють провідну роль у формуванні і діяльності органів державної влади, особливо законодавчої і виконавчої [9, с. 31].

Автор запропонованого дослідження не поділяє думки М. Катеринчука, який вважає: «Якихось вмотивованих пояснень вибору саме... змішаної системи немає... Видається, що на думку політиків, найкраща виборча система для України – це та, що дозволить правлячій партії чи політичній силі на наступних виборах забезпечити принаймні 301 мандат народного обранця. Хіба-що, згадаємо майже жартома: вибори 1990 та 1994 – відбувались виключно за мажоритарною системою, 1998 та 2002 – за змішаною, 2006 та 2007 року – за пропорційною, тобто завжди по 2 рази. То, може, нині треба змінювати систему, бо вона вже теж двічі була застосована і просто ... набридла комусь» [10].

Очевидно, що впродовж кількох останніх років пропорційна виборча система формування українського парламенту, викликала занадто багато нарікань. Це стосується зауважень з приводу так званих закритих списків кандидатів; фактичного порушення принципу народовладдя – позбавлення звичайних громадян можливості скористатися пасивним виборчим правом; неможливості відкликання чи застосування іншого реального засобу впливу на парламентаріїв, що неналежно виконують свої обов'язки; повна відсутність зв'язку між народним депутатом і електоратом (чи є необхідність відведення кожного четвертого тижня місяця для спілкування з виборцями [11, ч. 1 ст. 19], якого не існує?).

Дійсно, нині як глузування видається ч. 1 ст. 7 Закону «Про статус народного депутата України» такого змісту. «Народний депутат постійно підтримує зв'язки з виборцями у порядку, встановленому законом. Народні депутати, обрані в одномандатних виборчих округах, зобов'язані підтримувати зв'язок з виборцями своїх округів. Народні депутати, обрані в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, здійснюють зв'язок з виборцями, які мешкають на території України, у порядку персонального представництва, визначеному депутатськими фракціями (групами) Верховної Ради України відповідно до закону». Очевидно, що парламентарії навмисно залишали протягом шести років незмін-

ною редакцію ч. 1 ст. 7 Закону «Про статус народного депутата України» [12] після внесення відповідних змін до порядку формування парламенту (Закон «Про вибори народних депутатів України» частини 3-4 ст. 1) [13]. Народні представники, вірогідно, припустили швидке повернення до попередньої змішаної виборчої системи, інакше чим іще можна пояснити таке недолуге законодавство – повну невідповідність нормативних положень ч. 1 ст. 7 Закону «Про статус народного депутата України» і ч.ч. 3-4 ст. 1 Закону «Про вибори народних депутатів України».

Зазначимо ще кілька недоліків пропорційної виборчої системи – домінування у партійних списках столичних політиків та представників великих регіонів і, як наслідок, інтереси окремих малих регіонів можуть бути взагалі не представлені у складі парламенту [14, с. 10]; поступове переростання виборчої діяльності, яку повинні уможливити виключно підтримка і довіра громадян, у професійну (кастову). Професійність народних депутатів означає не лише реалізацію повноважень на постійній основі за основним місцем роботи, але й відносну замкненість і недосяжність парламентської діяльності для переважної більшості населення. Фактично кожний громадянин України може стати рядовим членом політичної партії, особливо у випадку його рекомендації дійсним членом. Часто така практика трапляється напередодні виборчого процесу, оскільки на проведення агітації, опитування населення, участь та функціонування виборчих комісій тощо необхідно залучити значну кількість населення. Якщо на проведення вищезазначених заходів доводиться наймати (звісно, вживаємо неюридичний термін, але він стовідсотково характеризує ситуацію) також і сторонніх для політичної сили осіб, то, як правило, до складу виборчих комісій пропонують кандидатури членів партії. Але навіть після виконання таких відповідальних повноважень, подальший партійний ріст негарантований. Лише за умови фінансування виборчої кампанії чи виступу в якості відомої приманки як знаменитість в галузях культури, науки, мистецтва тощо, можна претендувати на номер у прохідній частині виборчого списку.

До прикладу, склад парламентських фракцій Верховної Ради 4-го і 5-го скликань суттєво не оновився. У виборчому списку Партії регіонів на виборах-2006 із перших 100 кандидатів у народні депутати 37 – депутати Верховної Ради 4-го скликання, ще 34 належали до політичної і бізнесової еліти держави. З перших 50 кандидатів у народні депутати у виборчому списку БЮТ було 20 парламентаріїв Верховної Ради 4-го скликання. З поміж 80 членів фракції «Наша Україна» 55 були депутатами і в парламенті попереднього скликання [14, с. 8].

Звичайно, як і будь-який інший вид виборчої системи, змішана – не позбавлена недоліків (можливості підкупу голосів, дублювання найменувань або прізвищ, інших даних у виборчому бюлетені суб'єктів-кандидатів тощо). Але, видається, що нині

саме паритетне представництво «політичні партії/мажоритарні народні депутати» є найбільш вдалим варіантом для української політичної системи.

Проаналізувавши ознаки різних видів виборчих систем, автор обстоює доцільність запровадження саме пропорційно-мажоритарної процедури формування парламенту України. Її позитивними рисами є, в ідеалі, більш тісний, ніж за пропорційної виборчої системи, правовий зв'язок народного депутата і виборця; збереження пропорційного представництва різних соціальних верств населення з одночасною можливістю балотуватися окремим громадянам, не пов'язаним членством у політичних партіях; створення сприятливих умов для появи і функціонування значної кількості політичних партій, які структурують політичний сектор і за умови подолання виборчого бар'єру на парламентських виборах зможуть на рівних з мажоритарними народними депутатами виступати представниками інтересів усього населення держави.

Вважаємо за необхідне відкрити партійні списки суб'єктів виборчого процесу, оскільки чинне виборче законодавство порушує п. 3.1.b. Кодексу належної практики у виборчих справах (кодифікованого акту основних європейських принципів організації демократичних і вільних виборів), згідно з яким державні органи зобов'язані оприлюднити імена висунутих кандидатів; надати виборцям можливість ознайомитися зі списками кандидатів й окремими кандидатами, що беруть участь у виборах [15; 16, с. 5]. Окрім того, наголошуємо на обов'язковій законодавчій регламентації процедури відкликання мажоритарних парламентаріїв, що є фактично єдиним свідченням відповідальності народних депутатів перед електоратом.

Варто наголосити, що основні елементи виборчого права, зокрема власну виборчу систему, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих округів не можна переглядати менш, як за рік до проведення виборів або ж ці положення слід закріпити в конституції чи документі більш високого статусу, ніж звичайний закон [15, п. 2 b]. Оскільки, наразі, питання прийняття Виборчого кодексу чи внесення

відповідних змін до Основного Закону не є на порядку денному, будемо сподіватися на прийняття Закону «Про вибори народних депутатів України» згідно з вимогами Кодексу належної практики у виборчих справах. Проголосивши Україну демократичною і правовою державою [17, ст. 1], слід орієнтуватися на загальносвітові досягнення у царині виборчого законодавства. Декларативність конституційних положень не сприятиме покращенню міжнародного іміджу України та стабілізації внутрішньополітичного життя держави.

Тривають дискусії щодо змісту законопроекту і, вірогідно, остаточний текст не ухвалить до кінця поточної сесії. Хоча б тому, що чим менше часу залишиться у партій для адаптації до нього і оскарження норм у Конституційному Суді України, тим більш імовірними є помилки і прорахунки в стратегії ведення виборчої кампанії. Основними каменями спотикання є не лише нові принципи формування депутатського корпусу (пункти 3-4 ст. 12), але й показник прохідного бар'єру – 5 % (ч. 3 ст. 97, ч. 3 ст. 98), участь виборчих блоків (як суб'єкт виборчого процесу у ст. 12 Закону не зазначені), можливість «страхувального» балотування і в мажоритарному окрузі, й за списками (поки що у законопроекті таке положення відсутнє – ч.ч. 4-5 ст. 52) [2].

Вважаємо, що заради прийняття законопроекту не варто ухвалювати занадто компромісні рішення, до прикладу, щодо запровадження 1 % прохідного бар'єру чи одночасного балотування кандидатів і в окрузі, і за партійними списками [18]. Розпорошення політичних партій не дозволить створити ефективну парламентську більшість, без наявності якої Верховна Рада України не зможе функціонувати. Стосовно можливого нововведення одночасного балотування кандидатів і в окрузі, і за партійними списками зауважимо наступне. Оскільки в такій ролі виступають, як правило, керівні особи партії, зазначене обмежує ріст інших членів політичної сили. Як наслідок, впродовж років уособленням влади виступають поперемінно одні і ті самі представники. Крім того, у такий спосіб відбувається «обкрадання» електорату у праві вибору, який фактично двічі голосує за того ж політика.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про вибори народних депутатів України : Технічний проект Закону України від 22.04.2011 р. / Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/34859>
2. Про вибори народних депутатів України : Доопрацьований проект Закону України від 27.05.2011 р. / Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/35372>
3. Гончарук В. П. Особливості трансформації виборчої системи сучасної України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02. «Політичні інститути та процеси» [Електронний ресурс] / В. П. Гончарук. – К., 2001. – 16 с.
4. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія : Дослідження структур, мотивів і результатів / Сарторі Дж. ; пер. з 2-го англ. вид. – К. : Арт Ек, 2001. – 244 с. – Бібліогр. : 4 с.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України

- щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) від 26.02.1998 р. № 1-рп/98 / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 2 с. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. Лукаш О. На сьогодні більше 40 експертів приймає участь у роботі групи / О. Лукаш ; ЛІГА ЗАКОН. 12.05.11 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://news.ligazakon.ua/news/2011/5/12/43234.htm>
  7. Аксьонова В. Законопроект про вибори народних депутатів поєднує дві найгірші виборчі системи – експерт / В. Аксьонова ; Радіо Свобода. 31.05.11. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24208963.html>
  8. Чечетов М. Найбільший обман на виборах – це блоки / М. Чечетов ; ОБОЗРЕВАТЕЛЬ 12.04.11. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://ukr.obozrevatel.com/news/chechetov-najbilshij-obman-na-viborah-tse-bloki.htm>
  9. Богачева Н. В. Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989-2006 роки) / Богачева Н. В., Ключковський Ю. Б., Колісецька Л. В. – К. : ПЦ «Фоліант», 2006. – 146 с.
  10. Катеринчук М. Законопроект про вибори в парламент зберігає старі проблеми та започатковує нові / М. Катеринчук ; Офіційний веб-сайт Європейської партії України [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://europartiya.com.ua/europartiya\\_view.php?id=276](http://europartiya.com.ua/europartiya_view.php?id=276)
  11. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. : станом на 31.05.2011 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 10 с. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
  12. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. : станом на 31.05.2011 / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 3 с. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
  13. Про вибори народних депутатів України від 25.03.2004 р. : станом на 31.05.2011 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 11 с. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
  14. Фесенко В. Вибори-2006 : практичне тестування пропорційної виборчої системи / В. Фесенко // Вибори та демократія. – 2006. – № 4 (10). – С. 5-14.
  15. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна записка, ухвалені Венеціанською комісією на 52-й сесії 18-19.10.2002 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-ukr.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-ukr.pdf)
  16. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ /БДПЛ, ПАРС / За ред. Ю. Ключковського. – К. : ФАДА, ЛТД, 2008. – 340 с.
  17. Конституція України від 28.06.1996 р. : станом на 31.05.2011 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 3 с. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
  18. Колішний В. Мін'юст кличе до бар'єра. Нові принципи формування ВР можуть залишити ПР наодинці з опозицією / В. Колішний; ЗАКОН І БІЗНЕС. 03.06.2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/current\\_release.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=7616](http://zib.com.ua/ua/current_release.html?_m=publications&_t=rec&id=7616)