

А. ЛУЦЕНКО (Київ)

«СТРАСТІ» ПО КОНСТИТУЦІЇ

Близько двадцяти років політичний олімп України періодично здригається від потужних штормових хвиль, викликаних все новими і новими дискусіями з приводу необхідності конституційних реформ, «недолугості» діючої Конституції України, неузгодженості її з багатьма прийнятими Верховною Радою законами чи з новітніми реаліями життя. При цьому в абсолютній більшості воля і закликів суть проблеми цілком свідомо затуманюється, щоб, не дай боже, електорат не здогадався про справжні інтереси ініціаторів і авторів дискусій.

Згадаймо хоча б гарячі суперечки ще в останні радянські роки з приводу сумнозвісної 6-ї статті тодішньої Конституції («Керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій є Комуністична партія Радянського Союзу. КПРС існує для народу і служить народові...»). Дана стаття, мовляв, головне гальмо на шляху демократизації суспільного розвитку. Статтю скасували, багатопартійність стала реальністю. А чи наблизило це нас хоч трішечки до омріяної і оспіваної демократії? Навряд чи. Але про це – іншим разом. Зараз же хочеться поговорити не про вигадані, а про деякі справжні неузгодженості як діючої нині Конституції, так і її попередніх варіантів.

1. Яка ж у нас форма державного правління?

На це питання і школяр (за винятком безнадійних двісників) відповість упевнено і однозначно: звичайно ж – республіка! А відмінник ще й додасть: президентсько-парламентська або – парламентсько-президентська.

І жодної нотки сумніву. Адже так пишуть і кажуть не якісь там школярі, а обтяжені дипломами і атестатами вчені-політологи, професори і академіки.

А чи насправді це так уже гранично ясно?

Звісно, що республіка – сперечатись не будемо (це і в Конституції записано). Але яка саме в нас республіка?

В зарубіжній політології практично не зустрічаються терміни «президентсько-парламентська» чи «парламентсько-президентська». Класичним є поділ на два види республік – президентську і парламентарну, а для тих, що не вписуються в рамки цих двох форм, вживанішими є терміни «змішана» або «напівпрезидентська» республіка.

Згадаємо азбучні істини. Головна відмінність президентської республіки в тому, що президент (який обирається виборцями прямо чи через систему виборщиків, як у США) є не тільки главою держави, а й главою виконавчої влади, тобто сам очолює уряд країни. Найвідоміша в світі президентська республіка – Сполучені Штати Америки. Подібні форми правління зустрічаємо в ряді країн Латинської Америки, зрідка – в Африці. В Європі таких у чистому вигляді формально немає.

В парламентарній же республіці обраний виборцями вищий законодавчий орган формує уряд на чолі з прем'єром (вищий орган державної виконавчої влади), повністю підзвітний парламентові. Президенти в таких республіках, як правило, є (обираються безпосередньо виборцями або парламентом), однак виконують представницькі функції, зовсім не втручаючись у сферу виконавчої влади. Такою бачили Українську Народну Республіку лідери Центральної Ради, які весною 1918 року, в останній день свого функціонування, схвалили для подальшого обговорення і прийняття Всенародними Зборами проект Конституції УНР. Посади президента цей проект не передбачав (що є додатковим неспростовним доказом безпідставності вигадки про «першого президента УНР» Михайла Грушевського).

В республіках же змішаного типу президенти мають істотний вплив і на законодавчу, і на виконавчу, і на судову влади (більшість республік нашого континенту – саме такі). Обсяг повноважень у них різний, але при всьому цьому чітко витримується відомий принцип поділу влад на три більш-менш незалежні гілки – законодавчу, виконавчу і судову.

Переходячи до конкретного аналізу наших конституційних документів, зауважимо, що в самих текстах конституцій більшості країн світу (і наших у тому числі), як правило, немає чітких формулювань з приводу типу республіки. Республіка і квіт. Ну, хіба ще – «суверенна і незалежна (про доцільність тут сполучника «і») - то окрема розмова – А.Л.), демократична, соціальна, правова держава» (ст.1 Конституції України). Однак за текстом розділів і статей, присвячених структурі і повноваженням вищих органів державної влади, політологи роблять висновки про форму правління держави.

Конституцію УРСР 1978 року тут аналізувати не будемо, бо тоді наша республіка не належала ні до президентських, ні до парламентарних, ні тим більше – до напівпрезидентських, а була радянською (особливості її – то окремих предмет дослідження).

Почнемо ж із того варіанту Основного Закону, в який було внесено зміни в останній рік радянської влади та в перші

роки після проголошення незалежності України (варіант на вересень 1994 року).

Додана глава 12-1 «Президент України» починається (ст.114-1) чіткою фразою : «Президент України є главою держави і главою виконавчої влади України» (підкреслено автором – А.Л.). А далі докладно викладено повноваження Президента (див. «Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність» - К., 2001, стор.233-238).

Враховуючи підкреслені в цитаті слова, а також порівнявши повноваження Президента України і його колег в існуючих президентських республіках, можна з певністю констатувати, що Україна в той час уже однозначно була саме президентською республікою.

І в документі, про який сьогодні рідко згадують, – «Конституційному Договорі між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», підписаному діючим Президентом Л.Кучмою та схваленому Верховною Радою України 8 червня 1995 року (до речі, простою більшістю голосів) – також міститься чітка формула: «Президент України є главою держави і главою державної виконавчої влади України» (стаття 19 – «Конституції і конституційні акти України», стор.268).

Варто підкреслити, що за цим актом (звісно, антиконституційним, бо прийнятим, як уже сказано, простою більшістю Верховної Ради) вносилися кардинальні зміни до діючої Конституції (в статті 61 Конституційного Договору відзначалось: «До прийняття нової Конституції України положення чинної Конституції України діють лише в частині, що узгоджується з цим Конституційним Договором» – там же, стор.284). Повноваження Президента України за цим документом зросли до безпрецедентних у світовій практиці розмірів.

Для прикладу нагадаємо лише один фрагмент. Якщо за діючою до червня 1995 року Конституцією Президент лише вносив пропозиції про призначення всіх членів Уряду до Верховної Ради України, яка приймала по кожному з них ухвали про призначення і звільнення з посад, то відтепер тільки кандидатуру на Прем'єр-міністра Президент мав узгодити з Верховною Радою при призначенні, а звільнити його з посади, як і призначати та звільнити усіх інших членів Кабінету Міністрів, Президент одержав право одноосібно і без будь-яких пояснень.

Відтепер наш Президент мав набагато більше повноважень, ніж будь-який його колега в інших президентських республіках (принаймні тих, що претендували на визнання їх демократичними державами). Природним було і цитоване вище формулювання про Президента як главу державної виконавчої влади України. Отже, Україна однозначно (і формально, і фактично) була саме президентською республікою.

Через рік, 27-28 червня 1996 року в політичному житті нашої держави сталася надзвичайно важлива подія – прийняття нової Конституції, вперше після проголошення незалежності. Згадаємо деякі загальновідомі тоді деталі, нині значною мірою позабуті.

В заключному розділі Конституційного Договору третій абзац статті 61 звучав так: «Визнати за необхідне створення належних умов для прискорення та успішного завершення конституційного процесу в Україні з тим, щоб прийняти нову Конституцію України ... в строк не пізніше одного року з дня підписання цього Конституційного Договору» («Конституції і конституційні акти України ...», стор. 284).

У Верховній Раді спеціальна група під керівництвом народного депутата Михайла Сироти посилено трудилась над узгодженням всіх статей проекту Конституції, поданого Конституційною комісією, яку очолювали Президент Л.Кучма та Голова Верховної Ради О.Мороз. При цьому дослідники підраховували, що дві третини членів комісії підтримували позицію Президента і тільки третина – Голову Верховної Ради України. Тому небезпідставно вважалось, що наданий проект відображав насамперед точку зору Президента Л.Кучми.

То була надзвичайно складна і важка робота. Діяти треба було за принципом, щоб і вовки були ситі, і вівці цілі. Ясно, що у визначений термін вкластися було проблематично.

І ось у червні 1996 року в пресі з'являється Указ Президента України Л.Кучми про призначення на першу неділю вересня референдуму, на якому народ мав би проголосувати за текст нової Конституції, причому на розгляд виносився первинний проект Конституційної комісії, який явно не влаштував більшість політичних сил, представлених у Верховній Раді України (не кажучи вже про те, що такий порядок прийняття нової Конституції не був передбачений жодним діючим законодавчим актом).

27 червня на порядок денний винесли обговорення підготовленого комісією М.Сироти доопрацьованого проекту нової Конституції України, причому проголосували за пропозиції не закривати засідання, доки не буде завершено розгляд питання. Так у нашій історії з'явився термін «конституційна ніч». Депутати розпочали роботу о 10.00 27 червня, а вирішальне результативне голосування за проект в цілому сталося наступного дня о 9.55 (ще б 5 хвилин – і вже була б певна доба).

Скажемо головне: майже всі новації прийнятого рік тому антиконституційного (вибачте за тавтологію) Конституційного Договору були відтепер освячені законним постатейним і загальним голосуванням конституційною більшістю.

Важко сказати, чия в цьому більша заслуга: чи покійного вже, на жаль, М.Сироти, який добу провів на трибуні, закликаючи колег підтримати кожен новий пункт проекту (голосувались часом навіть не статті, а окремі речення, фрази), чи Голови Верховної Ради України О.Мороза, що вів засідання, чи всього тодішнього складу парламенту.

В питанні повноважень Президента, яке тут розглядаємо, практично всі статті з того самого Конституційного Договору депутати схвалили, однак внесли одну хоч і мало помітну, але дуже істотну зміну: зняли з тексту положення про те, що Президент є главою державної виконавчої влади України. З того часу і нині діє стаття 102, яка звучить так: «Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.»

Підкреслимо: «Президент України за Конституцією 1996 року одноосібно призначав і звільняв усіх членів Уряду (тільки для призначення Прем'єр-міністра мав отримати згоду Верховної Ради, а вже для звільнення це було непотрібно), всіх керівників місцевих державних адміністрацій і т.д. – тобто всю виконавчу державну владу, але формально не очолював

її, тобто не ніс відповідальності за її дії.

І при цьому майже всі політологи і політики стали кваліфікувати нашу форму правління як президентсько-парламентську республіку! Хоча фактично вона продовжувала бути однозначно президентською (якщо не сказати більше).

Президент України Л.Кучма, не маючи стабільної підтримки у Верховній Раді (принаймні на рівні конституційної більшості, тобто не менше 300 голосів), практично постійно був у стані конфронтації з парламентом, зловживав своїм правом накладати вето на прийняті Радою закони, при цьому часто відверто і цинічно порушуючи прямі норми Конституції.

Ось тільки один (але дуже типовий) приклад. Стаття 94 діючої тоді Конституції чітко і однозначно формулювала порядок підписання і оприлюднення закону після подолання Верховною Радою президентського вето: «Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менше як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний (підкреслено автором – А.Л.) його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів» (Конституції і конституційні акти України..., стор.318). Отже, ніякого повторного ветування Конституція не дозволяє. Президент же десятки разів після подолання Верховною Радою накладеного ним вето повторно повертав проекти з новими, а то й тими ж самими своїми запереченнями. Що накажете тут робити?

Напрошується очевидна відповідь: розпочинати процедуру імпічменту (цей іншомовний термін вживається в нашій Конституції замість набагато краще зрозумілого всім «усунення з посади»). Однак докладна процедура цього процесу мала б бути виписана в окремому законі, якого Верховна Рада майже за 15 років так і не спромоглася ухвалити. До того ж сформульовані в статті 111 Конституції етапи здійснення імпічменту настільки ускладнені, що при існуючих повноваженнях Президента (особливо в формуванні вищих судових органів, прокуратури і т.д.) робили імпічмент ще менш імовірним, ніж вихід якої-небудь республіки зі складу СРСР за Союзним Договором 1922 року.

В Конституції України 1996 року була узаконена ще одна надзвичайно важлива новація так званого Конституційного Договору: демократично (хай відносно тільки) обрані народом місцеві Ради (обласні, міські, районні, селищні, сільські) перестали бути органами державної влади, а залишилися лише органами державного самоуправління з українськими повноваженнями. Влада ж перейшла до державних адміністрацій різних рівнів, які формувалися шляхом призначень самим Президентом чи призначеними ним же місцевими чиновниками...

Не будемо зупинятися на суті подій 2004 – початку 2005 років, які з «легкої» руки їх ініціаторів ввійшли в історію під назвою «помаранчевої революції». Про це вже написано і сказано дуже багато. Звернемо увагу лишень на ті факти, які стосувалися предмета нашої розмови – форми державного правління в Україні.

Суперечності діючої системи, про що вже частково йшлося вище, не сприяли стабільному розвитку держави. Більшість політиків, в тому числі й народних депутатів України, прекрасно це бачили, і тому було підготовлено кілька проектів конституційної реформи. Один з них досить послідовно передбачав відхід від фактично президентської республіки і наближення до змішаної форми європейського зразка. Однак весною 2004 року остаточне голосування його провалилось, необхідних 300 голосів не знайшлося (хоча в ході закулісних переговорів начебто все мало б вийти), проект, як прийнято висловлюватись у Верховній Раді України, було «спалено» в самому кінці весняної сесії...

Шанс скористатися своєрідними умовами передвиборної президентської кампанії прихильники реформи фактично втратили.

Однак у ході виборів з'явилася непередбачувана ситуація у зв'язку з так званим «третім туром» (якось один з нардепів, кваліфікований юрист, зовсім недавно заявив, що рішення Верховного Суду України про третій тур було, звичайно, незаконним, але справедливим!).

Прихильники В.Ющенка (нагадаємо, що в другому турі він програв В.Януковичу) твердили, що діючий Закон про вибори Президента України дає ряд можливостей для «системних фальсифікацій виборів», і тому в нього необхідно терміново внести ряд істотних змін (при нагоді ж скажемо, що в самому тексті цього Закону чітко було визначено, що вносити до нього зміни можна не пізніше, як за півроку до дня виборів; але хто там про це тоді згадував!).

Ініціатори та прихильники конституційної реформи в дусі «спаленого» проекту вирішили скористатися можливістю змусити діючого Президента та його прибічників у Верховній Раді погодитися хоча б у майбутньому перерозподілити повноваження на користь парламенту. Із загашників було здобуто два проекти внесення змін до Конституції України. Один (хай і не такий послідовний, як «спалений», досить суперечливий, але зате вже обговорений і проголосований у першому читанні, до того ж, мав і позитивний висновок Конституційного Суду України). Другий же, за яким місцевим Радам повертався статус органів державного управління, державні адміністрації нижчих рівнів скасовувались, а обласні перетворювались на установи тільки з контрольними функціями, був підготовлений лише для першого читання. Ось тільки в пакеті з цими двома проектами більшість Верховної Ради України погодилась поставити на голосування і третій – про внесення змін до Закону про вибори Президента України (скасування так званих відкріпних талонів, різке обмеження права інвалідів, хворих, немічних на голосування вдома, зміни в порядку формування виборчих комісій і т.п.).

«Пакет» одержав конституційну більшість (завдяки підтримці в тому числі і «Нашою Україною» керованою В.Ющенком), діючий Президент одразу підписав і передав для оприлюднення прийняті закони. Прихильники конституційної реформи пішли лише на один важливий компроміс: введення в дію Закону про внесення змін до Конституції України передбачено було здійснити або з 1 вересня 2005 року (якщо до нього буде схвалено проголосований в пакеті у першому читанні проект про органи місцевого самоврядування), або з 1 січня 2006 року (якщо згаданий проект не буде прийнято на наступній сесії).

Проект Закону про внесення змін до Конституції в розділ «Міське самоврядування» ніхто так і не поставив на обговорення в другому читанні (здавалося, всі про нього дружно забули), дата 1 вересня 2005 року так ніяких змін і не принесла. Наближався вже і Новий рік – 1 січня 2006 року зміни до Конституції України офіційно і невідворотно набували чинності.

Чому новий Президент України В.Ющенко, маючи протягом року ті ж колосальні повноваження, що і його попередник

Л.Кучма, не спробував скасувати конституційну реформу? Мабуть, мають рацію ті політологи, які сьогодні висловлюють такі міркування: а) знайти якісь неприйнятні положення в Законі Конституційний Суд (при всьому тиску на нього, який був тоді) не міг, бо вже прийняв раніше позитивну ухвалу на стадії обговорення проекту; б) послатись же на порушення процедури при пакетному голосуванні (про це багато пізніше говорили і сам В.Ющенко, і його прибічники) офіційно було небезпечно, бо тоді ставала однозначно нелегітимною «перемога» В.Ющенка в так званому третьому турі.

Залишилось лише привселюдно ганити діючу Конституцію, називати її «недолугою» (особливо ганебно це звучало з вуст самого гаранта Конституції), суперечливою і т.п.

Офіційно стали поширюватись формулювання, що зміни до Конституції України, які стали діяти з 1 січня 2006 року, знаменують перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки (чи змінюється в даному випадку сума від зміни місця доданків – питання дискусійне).

Думається, мав рацію один із зарубіжних коментаторів, який висловився тоді так: в Україні зроблено істотний крок від президентської республіки до парламентарної (наші перекладачі останній термін звично передали словом «парламентської», але краще вживати саме використаний нами термін).

Україна, хоч і зробила цей перший крок, ще недалеко відійшла від президентської республіки, хоча повноваження Президента дещо скорочені на користь Верховної Ради. В цілому Кабінет Міністрів України нині формує коаліція депутатських фракцій Верховної Ради, а не одноосібно Президент, як до 1 січня 2006 року. Однак схвалені в грудні 2004 року зміни далеко не послідовні: кандидатури на посади двох Міністрів (Оборони та Закордонних справ), Голови Служби безпеки України вносять до Верховної Ради Президент (останнього – і на звільнення з посади); пункт же про порядок призначення Прем'єр-міністра варто навести дослівно (ст.106.9): Президент «вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше, ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції».

Пам'ятаєте, як після останніх виборів Верховної Ради України коаліція запропонувала на посаду Прем'єр-міністра керівника найбільшої фракції В.Януковича, а президент В.Ющенко тільки після півночі (коли завершувався конституційний строк), з кількогодинним запізненням все-таки вніс запропоновану кандидатуру. Політичний бомонд завмер у чеканні: а що як не внесе? Здоровий глузд все ж таки переміг тоді. Але на майбутнє ми не застраховані від іншого варіанту поведінки в подібній ситуації.

Кандидатури на посади керівників місцевих державних адміністрацій хоча й пропонуються Кабінетом Міністрів України, але призначаються і звільняються все ж Президентом України (див. параграф 4 статті 118).

Таку непослідовність нашої нинішньої форми державного правління журналіст М.Михайленко (див.тижневик «2000» від 20-26 серпня 2010 року) влучно назвав «гібридною системою», яка здатна адекватно працювати лише в умовах однопартійності глави держави і глави Уряду або перебування їх в рамках дійсної, а не вимушеної коаліції (якою була коаліція БЮТ і НУНС). Подібні гібридні системи, на думку М.Михайленка, неефективні і тому довго існувати не можуть.

Нині все частіше звучать заклики внести зміни до діючої Конституції чи навіть прийняти нову Конституцію. Ось і Президент України В.Янукович, виступаючи з нагоди 19-ї річниці проголошення незалежності України, пообіцяв найближчим часом подати свої пропозиції з цього питання.

Таким чином, наша форма державного правління потребує подальшого реформування. Сьогодні про це точиться все більше розмов і дискусій. Зміни вкрай необхідні, але як вони конкретно будуть впроваджуватись – прогнозувати нині ніхто не береться.

2.Метаморфози виборчої системи.

Якщо попередня проблема все ж має переважно теоретичний інтерес, то питання виборчої системи – це вже значною мірою конкретна практика. Хоча почати все ж варто із відомих загальних положень.

В підручниках з політології на диво одноставно (чого не скажеш про інші теми) підкреслюється, що нині існують три типи виборчих систем як порядку розподілу депутатських мандатів і визначення механізму голосування: мажоритарна, пропорційна і змішана.

Мажоритарна система одержала назву від французького слова *majorité* – більшість. На виборах за цією системою перемагає кандидат, який одержав більшість голосів. У залежності від способу визначення цієї більшості розрізняють мажоритарну систему абсолютної і відносної більшості. За першої перемогу на виборах здобуває кандидат, який набрав більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. За другою – перемагає кандидат, який набрав більше голосів, ніж усі його суперники. Типовим прикладом застосування мажоритарної системи абсолютної більшості є вибори у Франції, відносної – у Великобританії. Загалом за мажоритарною системою відбуваються парламентські вибори більш ніж у третині країн світу. Мажоритарна система абсолютної більшості діяла й у колишньому СРСР та його республіках.

Мажоритарна система виборів найбільш раціональна для країн з традиційним суперництвом двох сильних політичних партій або блоків (наприклад, США, Великобританії, Франції та ін.). Практика цих країн показує, що мажоритарна система в умовах сталої двопартійної або двоблокової системи сприяє формуванню стабільного уряду. Це пояснюється тим, що одна з партій має парламентську більшість і може сформувати уряд, програма діяльності якого підтримуватиметься цією більшістю. В той же час мажоритарна система недостатньо забезпечує іншу важливу функцію виборів – представництво у законодавчому органі різних політичних сил.

Основне завдання кожної партії, що бере участь у виборах за мажоритарною системою – перемогти в якомога більшій кількості округів. Адже більшість голосів у межах усієї держави ще не гарантує перемоги. Теоретично навіть можлива ситуація, коли партія, одержавши по всій країні голосів більше, ніж будь-яка інша партія, залишиться без місць у парламенті.

При застосуванні пропорційної виборчої системи виборці голосують не за конкретних кандидатів, а за їх списки від різних політичних сил. Мандати між цими силами розподіляються пропорційно кількості поданих за них голосів.

Партія, як правило, пропонує свій список кандидатів і сама визначає послідовність розташування їхніх прізвищ у цьому документі. Якщо, наприклад, партія чи коаліція партій завоювала 10 процентів голосів виборців, що дає, наприклад, 45 місць, то відповідно 45 перших кандидатів із списку стають депутатами. Такий підхід («жорсткі» списки) прийнятий, наприклад, у Португалії та Ізраїлі. Тут виборець ніяк не може вплинути на персональне формування партійної парламентської групи.

В інших країнах – Фінляндії, Бельгії, Нідерландах – враховуються симпатії виборців до тих чи інших кандидатів. Тут діє пропорційна система з преференціями (перевагами), і громадяни цих держав мають право не тільки проголосувати за конкретний список, а й позначити у списку номери тих кандидатів, яких вони хотіли б бачити у парламенті.

Якщо, наприклад, кандидат, який у списку має номер 20, мав більший успіх, ніж його колега з першим номером, то саме двадцятий одержить мандат у першу чергу.

Вибори за пропорційною системою відбуваються більш як у 50 країнах (з них половина – у Європі). Деякі колишні соціалістичні країни Східної Європи (Польща, Чехія, Словаччина, Румунія, Латвія, Естонія) почали перебудову політичного ладу з повернення пропорційної системи, яка існувала в цих країнах у досоціалістичну епоху.

Пропорційна система має перевагу над мажоритарною з точки зору представництва різних політичних сил, які в чесній боротьбі мають шанс здобути місце в органі державної влади. Але існує небезпека, що робота обраного за пропорційною системою парламенту і сформованого ним уряду буде неефективною через надмірну розпорошеність представлених у ньому політичних сил.

Щоб уникнути такої небезпеки, в багатьох державах застосовують своєрідний бар'єр – встановлюють мінімальний відсоток голосів, який мусить набрати партія, щоб одержати право на мандати. Такий відсоток у різних країнах коливається від одного (Ізраїль) до десяти (Туреччина). Якщо ж голосів виявилось менше, ніж встановлено «бар'єром», то партія залишається без місць у парламенті, а її потенційні мандати розподіляються між популярнішими політичними силами.

Змішана виборча система є комбінацією двох попередніх. Найпростішою комбінацією є так зване лінійне змішування: одна частина парламенту обирається за мажоритарним, інша – за пропорційним принципом. Прикладом є Німеччина, де нижня палата парламенту – бундестаг – на 50 процентів обирається за мажоритарною системою відносної більшості, а на 50 процентів – за партійними списками. За таким самим принципом відбуваються вибори в Росії, Литві, Болгарії, Молдові та ін.

Змішана система доцільна для країн, яким необхідно досягти компромісу між принципом представництва різних політичних сил у парламенті та стабільністю сформованого уряду.

Україна вже випробувала всі з розглянутих виборчих систем. Спочатку по традиції використовували успішно застосовувану в радянський час мажоритарну систему абсолютної більшості. До того ж, діяла ще і норма про те, що вибори в окрузі визнавались такими, що відбулися, якщо в голосуванні взяли участь більше половини зареєстрованих виборців.

Однак активність виборців істотно зменшилась, особливо це стало помітним на виборах 1994 року (в результаті, певно, сумнозвісної «шокової терапії», гіперінфляції та інших процесів). Вперше обрана тоді Верховна Рада виявилась «недоукомплектованою», незважаючи на другі тури і повторні вибори. Наприклад, Київ так і не зміг послати до парламенту майже половину своїх представників: або приходили голосувати менше половини виборців, або жоден з кандидатів в своїх турах не набирав більше половини голосів...

Кардинальні зміни в Законі про вибори народних депутатів України було внесено перед виборами 1998 року. По-перше, запровадили змішану виборчу систему (половина складу Верховної Ради України – 225 депутатів – мала обиратись за мажоритарною системою, а друга половина – за пропорційною, тобто за списками партій чи блоків). По-друге, обрали мажоритарну систему відносної більшості. По-третє, скасували норму (більше 50 %) для визнання виборів такими, що відбулися. По-четверте, для партій і блоків встановили 4-процентний прохідний бар'єр (тобто, ті з них, хто набирав менше 4 відсотків голосів по єдиному загальнодержавному округу, місць у Верховній Раді не одержували зовсім).

Система відносної більшості істотно здешевила вибори (другий тур передбачався тільки у випадку, якщо перші два чи більше кандидатів одержували однакову кількість голосів – випадків таких, здається, не було зафіксовано на практиці). Однак з'явилась інша проблема: вигідною для деяких кандидатів стала практика висування великої кількості претендентів (в деяких округах до 30 і навіть більше), бо чим їх більше, тим за меншої кількості одержаних голосів можна стати переможцем. З'явилось чимало брудних технологій (висування однофамільців найпопулярніших кандидатів для відбирання голосів в останніх, зловживання з відкріпними талонами і т.п.). особливо ці недоліки стали помітними на наступних виборах за змішаною системою – в 2002 році.

В результаті вирішено було знову внести істотні зміни у виборчу систему – запровадити чисто пропорційну систему, знизивши прохідний бар'єр до 3 відсотків. Випробували цю систему і на чергових, і на дострокових виборах. Все більше нарікань на фальсифікації, «закритість» партійних списків і т.д.

Щодо «закритості» списків, то хотілось би спростувати правомочність самого цього поняття. Списки в нас достатньо «відкриті», бо публікуються в двох газетах («Голос України» та «Урядовий кур'єр»), вивішуються задовго до дня виборів на всіх виборчих дільницях. Просто їх мало хто читає, а в бюлетені – лише перша п'ятірка.

Запровадити ж так звану «скандинавську» систему (пропорційну з преференціями) ми просто технічно не готові. Уявіть собі бюлетень, який містить повні списки всіх партій і блоків, це ж буде товстезна книга. Припустимо, що ми знайшли кошти для їх друкування. І скільки часу піде у виборця поставити позначки біля кожного прізвища (а їх же там до 450 буде!), а головне – хто і коли все це буде рахувати – та ми до наступних виборів затягнемо підрахунок!

Інша річ, якщо повернутись до мажоритарної системи (абсолютної більшості!), а партіям надати право висувати в округах своїх кандидатів – виключно тих, що живуть і працюють в даному виборчому окрузі. Квартири в Києві давати службові, тільки на час виконання депутатських обов'язків. Обов'язково гарантувати надання попередньої роботи, з якої кандидат ішов у депутати. І так далі, пропозицій може бути багато.

Починати треба з підвищення політичної культури – і кандидатів у депутати, і виборців, і самих депутатів (останні ще

на стадії обговорення проектів часто вже закладають можливості для використання прийнятих законів у власних інтересах, а не для розвитку суспільства, принципів демократії і т.д.).

1. Конституція України: Із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222 – IV – К.: «Атіка». – 2006. – 64 с.
2. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність.: Відповід. редактор академік НАН України Ю.С.Шемшученко, // Ін-т Держави і права ім. В.М.Корецького НАН України – К.: – 2001.– 400 с.
3. Конституции зарубежных стран / сост. Дубровин В.Н., М.: ООО издательство «Юрлитинформ». – 2003. – 448 с.
4. Э.П.Григонис, В.П.Григонис // Конституционное право зарубежных стран: Курс лекций – СПб: Питер. – 2002. – 416 с.
5. Політологія: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / М.І.Панов (кер. авт. кол.), Л.М.Герасіна, В.С.Журавський та ін. – К.: Концерн (Видавничий Дім «Ін. Юре»). – 2005. – 520 с.

SUMMARY

Lutsenko A. "PASSIONS" ABOUT CONSTITUTION

The disputes become aggravated over the need to make further changes to the Constitution in Ukraine. Indeed there are a lot of formulations which are not clear and not agreed including those articles which define features of the existing form of the government. Our political scientists determine that since 1996 (New Constitution of Ukraine was adopted) and before January 1, 2006 we had a presidential-parliamentary republic, and then, after making some changes it became a parliamentary-presidential. But actually if we analyze the relevant rates of the Constitution we can concluded: all these years Ukraine has a presidential republic only with some differences. Changes were adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine in December 2004 became acting from January 1, 2006. This is only the first step toward a parliamentary republic.

Since it's independence Ukraine experienced all the existing electoral systems in the world. Now elections to the parliament has a proportional system. But the main thing is that we have low political culture, that's why for any system it is possible to break the will of voters.