

Секція II.
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС,
МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО,
ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОНАВСТВО

ДО ПИТАННЯ КРИТЕРІЇВ ОПТИМІЗАЦІЇ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ

Марцеляк О.В.,

*завідувач кафедри конституційного права
Київського національного університету ім. Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор*

Проголошена Конституцією України засада, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює її як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування сьогодні все більше піддається критиці. Останні політичні події в Україні засвідчують, що народ внаслідок запровадження в Україні не достатньо ефективних виборчих систем при виборах народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад не може на практиці реально здійснювати владу, виступати її джерелом. Це ставить на порядок денний сучасного вітчизняного державотворення питання удосконалення виборчої системи і вибору критеріїв оптимізації виборчої системи України.

Аналіз існуючих виборчих систем свідчить, що запровадження того чи іншого різновиду виборчої системи є результатом суб'єктивного вибору парламентаріїв¹. В той час, як ми бачимо виходячи з національного досвіду,

¹ Цей підхід, до речі, визнається і Конституційним Судом України, який у своєму рішенні від 26 лютого 1998 р. (справа про вибори народних депутатів України) підтвердив позицію, за якою визначення виборчої системи на виборах народних депутатів України, у тому числі встановлення "виборчого порогу" та його кількісний вимір, є питанням політичної доцільності (Див.: Конституційне законодавство України /Упор. С.В. Лінецький, М.І. Мельник, А.М. Ришелюк. – К.: Атіка, 2000. – С. 707).

вибір виборчої системи – це надто важливе питання, воно має неабияке значення у державотворчому процесі країни, впливає на майбутнє її політичне життя, загальний політичний клімат й стабільність у суспільстві. Від цього вибору залежить модель проведення виборчих кампаній, схема формування представницьких органів держави, розвиток демократії в країні. Вибір виборчої системи тягне за собою і цілу низку питань організаційного характеру і до того ж залежить від здатності країни забезпечити матеріально-технічну базу для проведення виборчої кампанії та виділити на це достатню кількість коштів (хоча обрання найпростішої і найменш затратної виборчої системи може в довгостроковій перспективі виявитися економічно не вигідним розрахунком, а дисфункціональна виборча система може мати негативний вплив на всю політичну систему країни).

Також оскільки у кожного виду виборчої системи є свої переваги та недоліки, які можуть давати об'єктивні результати виборів у одній країні і водночас призвести до масових фальсифікацій виборів – у іншій, то цей вибір варто робити з урахуванням таких особливостей країни як: рівня розвитку в ній демократії (розвинута, молода, перехідна), існуючого в державі виду партійної системи і її стану, рівня правової культури, релігійного, етнічного, расового та регіонального факторів, класового поділу суспільства.

Звичайно, що вибір виборчої системи має здійснюватися усвідомлено. Хоча, як зазначають фахівці, свідомий вибір виборчої системи є рідкісним явищем, але ще рідше зустрічається скрупульозно сконструйована виборча система, пристосована до конкретних суспільно-історичних умов країни. Кожна молода демократична держава обирає (чи успадковує) виборчу систему для обрання парламенту, але на такий вибір часто впливає один з двох факторів. Або учасники політичного процесу не володіють елементарними знаннями та інформацією про особливості виборчих систем і наслідки їх запровадження, або ж вони використовують такі знання про виборчі системи, які дозволяють створити систему, що відповідатиме їх власним партійним інтересам. У будь-якому разі такий вибір може виявитися не найкращим для збереження на довгий час здорового політичного клімату в державі чи навіть призвести до руйнівних наслідків для демократичних перспектив країни¹.

На думку спеціалістів, при запровадженні виборчої системи доцільно базуватися на двох основних критеріях: по-перше, це критерій

¹ Посібник з розробки виборчих систем: Науково-практичне видання. – К.: ДП «Нора-Друк», 2003. – С. 7.

наслідків або доцільності (досягнення тих чи інших цілей), який спирається на ті результати у сенсі впливу на суспільно-політичний розвиток, які є бажаними і яких прагнуть досягти автори вибору системи; по-друге, це процедурний критерій, який вимагає, щоби система була зрозумілою суспільству, а отже, визнана справедливою; у цьому разі наслідки виборів будуть сприйматися як легітимні¹. Королівська комісія з питань виборчої системи Нової Зеландії, яку було сформовано у 1985 р. для визначення майбутньої виборчої системи країни, називала 10 таких критеріїв: чесність боротьби між політичними партіями, ефективне представництво меншості та окремих груп інтересів, ефективне представництво маорі (корінна етнічна меншина, що проживає у Новій Зеландії), політична інтеграція, ефективне представництво виборців, ефективна участь виборців, ефективний уряд, ефективний парламент, ефективні партії, легітимність.² Автори посібника з розробки виборчих систем стверджують, що при виборі виборчої системи потрібно:

а) дотримуватися простоти – ефективні й стабільні виборчі системи мають передовсім бути зрозумілими як для виборця, так і для політика; занадто складна система може призвести до непорозумінь, неочікуваних наслідків і недовіри виборців до результатів голосування;

б) враховувати контекст та часовий фактор – мається на увазі, що виборчі системи не існують у вакуумі і їх успіх залежить від вдалого поєднання політичних інститутів, культурних традицій, існуючих у суспільстві та державі, з урахуванням часового фактору (вони повинні ефективно реагувати на зміну політичних обставин та появу нових політичних рухів);

в) не боятися новаторських підходів – багато успішних сьогодні виборчих систем у світі репрезентують інноваційні підходи до вирішення специфічних проблем у сфері виборів;

г) робити вибір в бік охоплення ширших інтересів – як у глибоко розділеному, так і у відносно однорідному суспільстві, при можливості слід робити так, щоб виборча система забезпечувала створення такого

¹ Богашева Н.В., Ключковський Ю.Б. Еволюція виборчої системи в Україні //Виборче законодавство України: проблеми та шляхи вирішення (За матеріалами науково-практичних конференцій та круглих столів) /Ін-т виборч. права. – К.: ФАДА, ЛТД, 2005. – С. 85.

² Разом з тим, королівська комісія наголошувала, що «жодна виборча система не може відповідати ідеальним стандартам» і не всі критерії однаково важливі (Див.: Посібник з розробки виборчих систем: Науково-практичне видання. – К.: ДП «Нора-Друк», 2003. – С. 137).

парламенту, який представлятиме усі вагомі групи інтересів. Незалежно від того, які є меншини – ідеологічні, етнічні, расові, мовні, регіональні чи релігійні – непредставлення у парламенті позицій важливих суспільних груп, особливо у країнах, що розвиваються, часто призводить до катастрофічних наслідків;

д) дати виборцям максимальну можливість впливати на результати виборів – виборці повинні відчувати, що їхні голоси мають реальний вплив на вибори, а також дають їм можливість впливати на формування уряду і державну політику;

е) передбачати перспективи, враховувати можливий вплив нової системи на суспільні конфлікти та стабільність розвитку суспільства і держави – виборчі системи виступають не тільки як механізми для обрання парламенту, президента, органів місцевого самоврядування, а й часто як засіб врегулювання конфліктів у суспільстві. І при запровадженні нової виборчої системи важливо, щоб вона якщо не допоможе зменшити напругу в суспільстві, то принаймні не погіршила ситуацію. Коли ж політичні сили країни обговорюють варіанти нової виборчої системи, вони часто намагаються проштовхнути пропозиції, які, на їх думку, будуть корисними для їхніх партій на найближчих виборах. Однак така стратегія може часто бути недалекозорою особливо в країнах, що розвиваються, бо короткостроковий успіх чи перевага однієї партії може призвести до довгострокової політичної кризи та суспільного невдоволення (наприклад, на переговорах перед виборами перехідного періоду в ПАР у 1994 р. Африканський національний конгрес міг аргументовано наполягати на збереженні існуючої системи виборів за принципом відносної більшості, яка швидше за все принесла б цій партії додаткові місця в парламенті крім місць, отриманих відповідно до частки голосів, відданих за цю партію її виборцями. Але те, що ця партія виступила за пропорційну систему, хоч і здобула менше місць, ніж могла отримати на мажоритарних виборах за принципом відносної більшості, свідчать про те, що вона вважала за доцільне забезпечити довгострокову стабільність у країні, а не короткостроковий успіх). І хоча виборча система не може запобігти всім суспільним протиріччям чи викоринити їх, проте вона в змозі підштовхнути політичну систему до зменшення конфронтацій у суспільстві й державі;

є) враховувати інтереси виборців при виборі виборчої системи – спосіб вибору тієї чи іншої виборчої системи є надзвичайно важливим для забезпечення легітимності системи. І процес вибору системи, до якого залучено більшість чи всі суспільні групи і електорат в цілому, зрештою матиме ширшу підтримку, ніж рішення, яке громадськість

вважатиме прийнятим на користь певних партійних інтересів. При цьому не можна недооцінювати здатність виборців розуміти механізми роботи різних виборчих систем і правильно ними користуватися. Складні виборчі системи, де необхідно визначати кандидатів в порядку віддання переваги, успішно використовувалися, зокрема, в малорозвинутих країнах азіатсько-тихоокеанського регіону (Папуа-Новій Гвінеї, Шрі Ланці та ін.); ж) дотримуватися балансу між впливом виборців і єдністю політичних партій – при цьому слід витримати баланс між бажанням максимізувати вплив виборців і необхідністю стимулювати розвиток міцних і життєвдатних політичних сил. Усі учасники виборчих перегонів повинні відчувати, що запропонована виборча система буде чесною і дає їм разом рівні шанси на перемогу в виборах. Звичайно партійні міркування необхідно враховувати при обговоренні майбутньої виборчої системи, але щоб будь-який державно-правовий інститут заслужив схвалення і повагу, необхідно забезпечити підтримку різних партій та населення в цілому. Багато політологів дотримуються думки, що єдність політичних партій з широкою підтримкою серед населення є одним з найважливіших факторів забезпечення ефективної і стабільної демократії¹.

Хоча на практиці законодавче визнання певного типу виборчої системи, її форми часто здійснюється без врахування інтересів виборців, дотримання балансу між інтересами виборців та партій, а визначається співвідношенням політичних сил у парламенті. Лідерство певної групи депутатів, яким вигідна та чи інша виборча система, має наслідком її запровадження в країні інколи навіть без урахування і відстоювання інтересів суспільства. Наприклад, рішення Франції у 1986 р. про перехід від існуючої тоді мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості (виборів у два тури) до пропорційної системи було сприйняте в основному як вибір, мотивований партійними інтересами (соціалістичної партії, яка знаходилася при владі), і в 1988 р., як тільки соціалістичний уряд втратив владу, це рішення було відмінено. Також у 1993 р. в Російській Федерації спочатку Б. Єльцин постановив, що третина Державної Думи має обиратися за партійними списками, а решта в одномандатних округах, як у колишньому Радянському Союзі. Але ряд продемократичних сил у парламенті попереднього скликання виступили за проведення виборів за партійними списками, вбачаючи в цьому більше переваг для своїх організацій, зосереджених в основ-

¹ Посібник з розробки виборчих систем: Науково-практичне видання. – К.: ДП «Нора-Друк», 2003. – С. 129-134.

ному в Москві. І після того як Б. Єльцина переконали, що добре організовані комуністи отримають перевагу від проведення виборів в одномандатних округах, він погодився на змішану виборчу систему.

Правда, бувають і протилежні випадки. Наприклад, у 1993 р. Італія перейшла від пропорційної системи до змішаної, переважно мажоритарної, а Нова Зеландія – від мажоритарної до змішаної (персоналізованої), і в обох країнах ця зміна виборчих систем вирішувалася безпосередньо населенням шляхом проведення загальнонаціональних референдумів¹. При цьому у Новій Зеландії було проведено два референдуми з питання вибору виборчої системи. Результати першого референдуму, проведеного в 1992 р., не мали обов'язкової сили. Він мав на меті з'ясувати думку населення. Однак, виборці настільки одностайно проголосували за зміну виборчої системи і перехід до змішаної виборчої системи, що вже через 14 місяців було проведено ще один референдум, результати якого вже мали обов'язкову силу. На ньому 53,9% виборців на пряме запитання про вибір між мажоритарною системою виборів за принципом відносної більшості та змішаною системою проголосували на підтримку останньої. Також у свій час в Ірландії було проведено два референдуми за ініціативою «Фіанна Фейл», яка була при владі, з метою заміни діючої виборчої системи (голосування з правом передачі голосу іншому кандидату) на мажоритарну виборчу систему відносної більшості. Проте в обох випадках виборці проголосували за збереження діючої системи (з невеликою різницею в кількості голосів у 1959 р. і з досить значним відривом у 1968 р.).

Таким чином, можемо резюмувати, що основними критеріями при виборі виборчої системи в Україні мають бути:

- 1) рівень розвитку демократії в державі, існуючий в країні вид партійної системи і її стан, політична ситуація в Україні;
- 2) рівень правової культури, релігійні та етнічні традиції в суспільстві;
- 3) регіональний фактор;
- 4) інтереси виборців при виборі виборчої системи;
- 5) виборча система має забезпечити ефективне представництво виборців;
- 6) виборча система має забезпечити ефективне представництво меншості та, по можливості, окремих груп інтересів у представницькому органі;

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т. Т. 1-2. /Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 362.

- 7) виборча система має забезпечити чесну боротьбу кандидатів до представницьких органів;
- 8) виборча система має дати виборцям максимальну можливість впливати на результати виборів;
- 9) дотримання балансу між впливом виборців і політичних партій;
- 10) вплив нової виборчої системи на демократизацію суспільних відносин та стабільність розвитку держави.