



Лілія Гонюкова,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ

Особливості застосування змішаної виборчої системи в Україні

У статті проаналізовано недоліки виборчих систем та визначено причини їх змін. Охарактеризовано змішану виборчу систему як політичний компроміс. Визначено недоліки виборчого процесу 2012 р. Окреслено важливість дотримання демократичних процедур виборчого законодавства для суспільного розвитку.

Ключові слова: вибори, виборчий процес, політичні партії, виборча система, змішана виборча система.

In this article analysed disadvantages of the electoral systems and defined the reasons of its changes. Described the mixed electoral system as political compromise. Defined disadvantages of electoral process in 2012. Outlined the importance of observance of democratic procedures in electoral legislation for public development.

Key words: elections, electoral process, political parties, electoral system, mixed electoral system.

Постановка проблеми. Сьогодні проблема виборів, як і щороку, є актуальною. Демократичність політичного режиму держави визначається діючими процедурами виявлення та реалізації волі народу. Найреальніше такий вплив справляється у формі прямого народовладдя, тобто безпосередньої участі громадян у виробленні й ухваленні державних рішень і формуванні органів державної влади, а також за посередництвом обраних представників.

Нині для України актуальним є питання не стільки справедливої виборчої системи, що дасть змогу зробити народне представництво дійсним утвердженням демократичних форм та принципів виборів, скільки загального визначення і визнання виборчих процедур і правил. Для цього необхідно встановити конкретні принципи представництва, відповівши на запитання: за яких умов людина, яка обрана, є представником, і кого саме представляє обранець (суспільної групи, групи інтересів, групи тиску)? Чи має політич-

ний діяч керуватись політичною та виборчою програмою своєї партії, блоку? Чи має обранець об'єднувати інтереси різних верств суспільства? Як узгодити власні і суспільні інтереси? Який статус має народний обранець? Яким критеріям має відповідати народний обранець? Намагаючись відповісти на ці запитання, науковці розробили різні моделі представництва, в основу яких покладено ідеї довіри, делегування, мандата, пропорційності. Адже йдеться про представницьку демократію, що забезпечується за допомогою виборів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дж.Сарторі, зокрема, звернув увагу на те, що сучасні демократії залежать від виборчих процедур, а також від обмеженого врядування більшості (повноцінна діяльність опозиції) і представницької передачі влади. Великого значення правилам гри, або жорсткому дотриманню виборчих процедур, надавали також Р.Таагепера, М.С.Шугарт, М.Уоллерстайн та ін. Виборчому законодавству, процедурам, системам присвячені дослідження А.Кудряченка, Ю.Ключковського, С.Конончук, А.Мелешевича, О.Нельги, В.Погорілка, М.Рагозіна, А.Романюка, М.Ставнічук, О.Фісуна, Ю.Шведи та ін.

Невирішеними раніше частинами загальної проблеми, яким присвячується стаття, залишається питання зміни виборчої системи та її правил напередодні виборів. *Метою даної статті* є з'ясування умов дієвості обраної виборчої системи.

Виклад основного матеріалу. Демократичні вибори є одним з основних шляхів завоювання та утримання політичної влади, на противагу насильству. Вони дають змогу громадянам обирати і змінювати державних діячів. У принципі вибори - чи не єдиний засіб впливу на державних і політичних лідерів, завдяки якому навіть найпасивніші члени суспільства можуть опосередковано реалізовувати свою політичну волю й побажання. Питання сьогодні, як і 200 років тому, полягає в тому, відображає наявна форма представництва повною мірою потреби суспільства чи не відображає. Основна форма реального впливу громадян на політичний курс держави в сучасному світі є механізмом легітимного формування відповідних державних органів влади.

Відносини між парламентом, урядом і громадянами встановлюються на базі конкретних правил, що називаються виборчою системою. Результат виборів визначається, з одного боку, уподобаннями виборців, а з другого - правилами підрахунку їхніх голосів.

Змішаними виборчими системами є такі, за допомогою яких в одну й ту саму палату обирають шляхом поєднання пропорційного критерію і критерію відносної більшості (Дж.Сарторі). Це так звані паралельні змішані системи. Вони застосовуються в тих країнах, де існує необхідність досягнення компромісу між принципом представництва в парламенті різних по-

літичних сил та стабільністю сформованого ними уряду, тобто йдеться про укладення "пактів" між правлячими партіями та опозиціями (М.Уоллерстайн). Отже, в умовах протистояння політичних сил в Україні використання змішаної виборчої системи видається доречним. Але реальність виявилася дещо іншою.

За такої системи представницьких органів державної влади формування відбувається з використанням деяких (відмінних у різних національних законодавствах) елементів мажоритарної і пропорційної виборчих систем (Італія з 1993 р. - 75/25, Японія, Росія 1993-2003 рр., Німеччина, Литва, Грузія, Угорщина, Україна до 2006 р. і з 2012 р. - 50/50).

Найпростішим варіантом змішаної виборчої системи є паралельне комбінування: частина представницького органу обирається за мажоритарним принципом, частина - за пропорційним. Вибори проводяться одночасно за партійними списками у багатомандатних округах і в одномандатних - за правилом відносної або абсолютної більшості.

Іноді змішані виборчі системи запроваджуються в модифікованому вигляді з переважанням однієї із виборчих систем.

Система з єдиним голосом, що не допускає передачі, коли виборець у багатомандатному виборчому окрузі голосує за одного кандидата, а не за список кандидатів від партії (Японія, Китай).

Система з єдиним голосом, що передається. Виборці голосують за одного кандидата незалежно від кількості мандатів у виборчому окрузі, віддаючи перевагу й іншим кандидатам.

Обмежене голосування передбачає, що виборці можуть обрати кількох кандидатів з одного бюлетеня, але їх має бути менше, ніж кількість місць для заповнення.

Кумулятивне голосування передбачає, що виборець має стільки голосів, скільки кандидатів в окрузі, і може їх розподілити між усіма кандидатами, а може віддати свої голоси тільки за одного (М.Ставнічук) [1; 2].

В Україні змішана виборча система діяла у період з 1998 по 2006 р. з рівним співвідношенням мажоритарної та пропорційної частин [3]. Використання змішаної виборчої системи було зумовлено низкою причин. Зокрема, проблема полягала в тому, що переважна більшість політичних партій не були активними суб'єктами політичної системи українського суспільства, державного управління, виборчого процесу. Потрібні були новий механізм активізації діяльності політичних партій, залучення їх до виконання владних функцій, переорієнтація свідомості громадян щодо оцінки ними не тих чи інших осіб, а політичних програм партій. Разом з тим стара партійно-господарська номенклатура (еліта) намагалася залишитися при владі.

Для вирішення цього питання було запроваджено змішану (мажоритарно-пропорційну) систему, згідно з якою половина складу парламенту (225 народних депутатів) обиралася за списками політичних партій, виборчих блоків

партій, а інша половина - в одномандатних виборчих округах. Змішана система призводить до створення органу управління, склад якого містить у собі пропорційне і непропорційне представництво його членів, тобто до напівпропорційного (чи напівмажоритарного) результату. Справжньою змішаною системою є така, за якою членство в парламенті відображає пропорцію, якій протистоїть диспропорція.

Політичним партіям та блокам як суб'єктам виборчого процесу були надані права представництва у виборчих комісіях, висування кандидатів у депутати в багатомандатному загальнодержавному та в одномандатних виборчих округах, проведення передвиборчої агітації, рівного доступу до засобів масової інформації з державною участю та до інших державних та недержавних джерел інформації, спостереження за перебігом виборів та присутності при визначенні їх результатів. Таким чином, підвищилася роль політичних партій у формуванні законодавчого органу влади, ухваленні рішень, а партії поступово ставали реальними суб'єктами виборчого процесу.

На час ухвалення закону 1997 р. процеси політичної структуризації, централізації політичного і державного управління в країні вже прогресували порівняно з початком 1990-х рр. Разом з тим політичні конфлікти між різними органами державної влади, пов'язані з пошуком оптимального розподілу повноважень та балансу системи стримувань і противаг, були далекими від завершення. Несформованими залишилися еліти. Всі вказані чинники зумовили новий перегляд виборчого законодавства напередодні парламентських виборів 2002 р. Діяльність Верховної Ради третього скликання засвідчила, що змішана система виборів не сприяє ефективній політичній структуризації парламенту. Наприкінці її діяльності серед депутатського корпусу були представники 22 політичних партій, тобто так само, як і в попередньому складі парламенту. Це свідчило про розпорошеність політичних сил, а не про консолідацію.

Досвід виборчих кампаній показав недоліки як пропорційної, так і мажоритарної виборчих систем. Так, зокрема, недостатній рівень знань виборчого законодавства, безвідповідальність при підборі кандидатур до складу виборчої комісії, брак правової культури залишаються актуальними і сьогодні. Взагалі в основу моделі пропорційного представництва покладена ідея про те, що представляти ту чи іншу групу виборців можуть тільки вихідці з цієї групи, що мають однаковий з нею досвід, інтереси та потреби. На жаль, українські партії ще не відповідають указаним вимогам, вони не представляють інтереси певної верстви населення, не ідентифікують себе з ним, а відстоюють інтереси своїх фінансистів, хоча вибори 2012 р. засвідчили певні зміни в орієнтаціях опозиційних політичних партій.

До недоліків мажоритарної системи науковці відносять втрату голосів виборців, відданих за кандидатів, які не перемогли. У загальній сумі поданих на виборах голосів саме ці голоси можуть становити досить значну ча-

стину, а іноді навіть перевищують кількість голосів переможця. Цього ж недоліку не позбавлена і змішана виборча система. За підрахунками громадської мережі "ОПОРА", яка проводить моніторинг виборчого процесу, в 1998 р. втрачених голосів було 58% (близько 15 млн виборців), а на виборах 2002 р. - 51% (близько 13 млн виборців) [4]. Мажоритарну систему справедливо вважають більш дорогою, фінансово витратною через можливість другого туру голосування і через те, що замість виборчих кампаній кількох партій проводиться кілька тисяч виборчих кампаній окремих кандидатів. При мажоритарній системі через можливість перемоги незалежних кандидатів, а також кандидатів невеликих партій існує ймовірність формування погано структурованих і мало керованих органів влади, ефективність діяльності яких через це значно знижується. Мажоритарна система створює сприятливі можливості для зростання ролі тіньового фінансування. Дуже часто місцеві органи влади звинувачуються у використанні "адмінресурсу", тобто в підтримці адміністрацією тих чи інших кандидатів, партій і т.ін. Вибори президента України в 2004 р., парламенту у 2012 р. підтвердили це.

Отже, теоретично змішана виборча система має зменшити недоліки пропорційної і мажоритарної систем. З початку минулого століття пропонувалися компромісні ідеї, спрямовані на забезпечення хоча б часткового представництва меншості. Деякі із них застосовуються до цього часу, оскільки дають змогу зменшити дефекти мажоритарної системи, не здійснюючи при цьому повний перехід до пропорційності.

Зміна виборчого законодавства, як правило, пов'язана з можливістю партій отримати владу: як тільки рейтинги політичної партії ставлять під сумнів її перемогу у виборах за діючою виборчою системою, так відразу вона виходить з пропозиціями про внесення змін до чинного виборчого законодавства. Хоча слід зазначити, що в реформі виборчих систем, яка відбувається у світі, немає закономірностей. Так, коли Нова Зеландія у 1994 р. ввела пропорційну систему, Італія перейшла до виборів більшої частини парламенту на мажоритарній основі. Взагалі напрошується висновок, що на реформах виборчих систем наполягають ті партії, яким загрожує втрата влади (лейбористи Великобританії у 1980-х рр., соціалісти у Франції 1980-1990-ті рр.), або партії, які не можуть за існуючої системи прийти до влади (французькі націоналісти під проводом Ле Пена). Інакше кажучи, від виборчих реформ більше залежить майбутнє партій, ніж суспільства в цілому. Таким чином, зміна виборчої системи скоріш є формою боротьби за владу в нових умовах.

Україна в 2012 р. повернулася до змішаної виборчої системи, незважаючи на певні закономірності співвідношення виборчої системи та форми правління. Як правило, влада у президентських республіках формується за мажоритарною системою абсолютної більшості, а в парламентських республіках - за змішаною, або пропорційною.

Громадяни України (46,2%) не вірять у те, що вибори можуть вплинути на якість влади, разом з тим 32,4% громадян частково поділяють цю думку. У 2004 р. лише 19,3% громадян вважали, що вибори можуть щось змінити [5, с. 63]. Отже, вибори за пропорційною системою вплинули на громадську думку позитивно. То чи варто було змінювати виборчу систему? А якщо змінили - нова форма виборчої системи мала б пом'якшити недоліки попередніх.

Але варто констатувати низку недоліків у сьогоденному виборчому законодавстві, що не були усунуті протягом останнього десятиліття: по-перше, в Україні, на жаль, зберігається негативна тенденція до вжиття заходів щодо вдосконалення виборчих законів напередодні чергових виборів або під час них. Механізм відкликання депутата-мажоритарника не працює, відсутня і відповідальність депутатів перед виборцями, які пройшли до парламенту за партійними списками. Це викликає сумніви щодо можливості контролю виборців за депутатами, яких вони обрали. Виникає запитання про технологію "нарізки" округів, коли їх ділять у такий спосіб, щоб забезпечити якомога кращий результат для свого кандидата. У Києві згідно з рішенням Конституційного суду України суттєво зменшилася кількість виборчих округів та виборців, які закріплені за столицею [6]. На думку А.Яценюка, Конституційний Суд України, ухваливши таке рішення, скасовує закордонні діляниці, які були прикріплені до Києва, та утворює замість них три додаткових округи в регіонах, які перебувають під контролем Партії регіонів. Влада розуміє, що громада столиці її не підтримає, тому сподівається отримати додаткові мандати саме в тих регіонах, де матиме можливість сфальсифікувати вибори. Виборчий процес фактично вже розпочався, і шулери з Партії регіонів в котрий раз вирішили змінити правила проведення виборів під себе [7].

Для опозиційних кандидатів межі виборчих округів до оприлюднення залишалися загадкою, тоді як провладні кандидати в переважній більшості розпочали неpubлічну передвиборну роботу в округах задовго до виборів. Викликає питання і нерівномірне представництво політичних партій при формуванні виборчих комісій.

Невтішними є висновки і Комітету виборців України: "Вибори народних депутатів України 2012 року загалом пройшли з порушенням стандартів чесних і демократичних виборів. При цьому вони стали найбільш проблемними загальнонаціональними виборами з 2004 року. Найбільш проблемними етапами виборчого процесу стали:

- передвиборна агітація, яка супроводжувалась підкупом та застосуванням адмінресурсу;
- формування виборчих комісій;
- встановлення підсумків голосування в одномандатних округах.

Однак проблеми фіксувались і на інших стадіях виборчого процесу, а також до його офіційного початку" [8].

Отже, можна зробити *висновок*, що сьогодні нагальною проблемою є не стільки визначення виборчої системи для України (хоча нам більше імпонує пропорційна), скільки узгодження загальних правил ведення виборчої боротьби. У кожному суспільстві (це стосується і України) точиться діалектична боротьба за демократію, з одного боку (з боку народу), і її обмеження - з другого (з боку влади). Цей процес нескінченний, оскільки він рухає суспільний прогрес [9, с. 283]. Сьогодні потрібно встановити демократичні правила виборчого процесу і дотримуватися їх, не змінюючи ці правила протягом самого процесу. Пропозиції щодо вдосконалення виборчого процесу розроблені експертами, науковцями, представниками міжнародної спільноти, політиками. Потрібна тільки політична воля.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Наукове обґрунтування виборчих процедур, норм і правил залишається наразі актуальним для державного управління, адже це основа суспільного розвитку демократичної держави.

Список використаних джерел

1. Виборче право України : навч. посіб. / за ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук. - К. : Парламент. вид-во, 2003. - 383 с.
2. Ставнійчук М. Вибори в Україні / М. Ставнійчук. - К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1998. - 48 с.
3. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 24 верес. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 1997. - № 43. - Ст. 28.
4. Радь Т. Змішані почуття від зміни виборчого законодавства [Електронний ресурс] / Т. Радь. - Режим доступу : <http://zgroup.com.ua/article.php?articleid=5003>
5. Бекешкіна І. Українські партії на парламентських виборах і структурованість українського суспільства / І. Бекешкіна // Українське суспільство 1992-2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг ; за заг. ред. д-ра екон. наук Н. Ворони, д-ра соц. наук М. Шульги. - К. : Ін-т соціології НАН України, 2012. - 660 с.
6. Скідіна І. Оцінка ефективності сучасної змішаної виборчої системи на виборах до Верховної Ради України [Електронний ресурс] / І. Скідіна. - Режим доступу : <http://naub.ua.edu.ua/2012/otsinka-efektyvnosti-suchasnoji-zmishanoji-vyborchoji-systemy-na-vyborah-do-verhovnoji-rady-ukrajiny/>
7. КС відкрив "скриньку Пандори" змін виборчого законодавства? [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.voanews.com/ukrainian/news/ukraine/UKR-Election-04-05-2012-146331025.html>
8. Підсумковий звіт за результатами спостереження за виборами народних депутатів України 2012 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://electioninfo.org.ua/index.php?i=1315>
9. Бебик В. Політологія для політика і громадянина : монографія / В. М. Бебик. - К. : МАУП, 2004. - 424 с.