

ІСТОРІЯ ТА ТЕОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 342.828 (477)

О. Ковальчук

Національний університет “Львівська політехніка”

ПИТАННЯ ВИБОРУ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

О. Ковальчук О., 2014

Проаналізовано три основні типи виборчих систем – мажоритарна, пропорційна та змішана. Велику увагу приділено питанню вибору для України найприйнятнішої виборчої системи щодо кожного виду виборів.

Ключові слова: вибори, виборча система, мандат.

О. Kovalchuk

PROBLEMS OF ELECTION SYSTEM IN UKRAINE

In the article we consider the following three types of election system – majority, proportional and mixed. It is suggested to carry out elections in Ukraine by proportional system.

Key words: elections, election system, mandate.

Е. Ковальчук

ВОПРОС ВЫБОРА ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В УКРАИНЕ

Анализируются три основных типа избирательных систем – мажоритарная, пропорциональная и смешанная. Значительное внимание уделяется вопросу выбора для Украины наиболее приемлемой избирательной системы по каждому виду выборов.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, мандат.

Постановка проблеми. З прийняттям Конституції України на загальнодержавному рівні було визначено, що народ України як носій суверенітету й як єдине джерело влади в Україні має безумовне і пріоритетне право на її здійснення безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування, а однією з основних форм безпосередньої демократії, за допомогою якої реалізується народне волевиявлення, є вибори. Відтак постала потреба наукових досліджень інституту виборчого права на рівні конституційного права. Однак цього виявилось недостатньо. Адже Основний Закон держави не вирішив і, зрештою, не міг вирішити усіх проблем державотворення. Зокрема, не визначеним у Конституції залишається питання, якою має бути виборча система – мажоритарною, пропорційною чи змішаною. Крім того, упродовж двох останніх десятиліть в Україні відбувається невпинний виборчий процес: проводилися парламентські, місцеві, президентські вибори, неодноразово повторні вибори та вибори депутатів замість тих, які вибули.

Мета дослідження – провести комплексне дослідження основних типів виборчих систем та з'ясувати, яка з них найприйнятніша для застосування в Україні, обґрунтувати важливість її обрання для реалізації виборчого процесу.

Стан дослідження. Окремі аспекти досліджуваної проблеми висвітлені в працях вітчизняних учених-конституціоналістів з питань виборчого процесу: О. Барабаша, А. Георгіца, В. Головатенка, В. Євдокимова, Г. Журавльової, В. Жураковського, В. Кампо, П. Кислого, Г. Клименко,

В. Копейчикова, М. Корнієнка, В. Кравченка, О. Лавриновича, С. Макогона, В. Мелашенко, В. Молдована, М. Орзіха, Н. Плахотнюка, В. Погорілка, С. Сасетової, О. Святоцького, М. Ставнійчук, Ю. Тодики, В. Цеткова, В. Чушенка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, І. Шкурата, В. Яворського; зарубіжних учених: К. Арановського, М. Баглай, В. Бартишева, І. Боброва, Н. Бутусова, П. Василенкова, Е. Віллей, Л. Воеводіна, В. Григор'єва, Л. Ентіна, Г. Єллінека, В. Жданова, І. Ільїнського, Д. Керімова, А. Кіма, В. Котока, М. Крутоголова, Д. Ламберта, Ю. Лейбо, Е. Леймана, А. Лєпшошкіна, В. Основіна, Н. Старовойтова, Я. Уманського, І. Фарбера, Н. Фарберова, В. Федосова, В. Чантурія, Б. Чичеріна, В. Чиркіна, Г. Шахназарова, Н. Шишкіної; дослідників теорії держави і права, міжнародного, адміністративного, кримінального, цивільного права, істориків, політологів, філософів, соціологів, зокрема: С. Алексєєва, Е. Віденської, В. Войтенко, В. Горшенєва, В. Князева, А. Колодія, О. Кордуна, В. Кульчицького, С. Лисенкова, М. Марченко, В. Мельниченко, А. Михайленка, П. Недбайла та інших учених.

Виклад основних положень. Термін “виборча система” в юридичній літературі розглядається у двох значеннях – широкому і вузькому. У широкому значенні під виборчою системою розуміють систему суспільних відносин, які складаються у зв'язку з виборами органів публічної влади та визначають порядок їх формування [1, с. 307], або сукупність юридичних норм, що закріплюють порядок організації і проведення виборів, виборчі права громадян і демократичний порядок визначення результатів голосування [2, с. 331]. У вузькому – певний спосіб розподілу депутатських мандатів між кандидатами – залежно від результатів голосування виборців або інших уповноважених осіб [3, с. 323; 4, с. 107], чи то сукупність юридичних норм, що регулюють порядок визначення результатів голосування [5, с. 35]. Ми схильні під виборчою системою розуміти встановлений законом спосіб визначення результатів голосування і порядок розподілу депутатських мандатів між кандидатами (важливо, що таких способів існує кілька, і застосування кожного з них до одних і тих самих підсумків голосування може дати різний результат).

Науці конституційного права та світовій практиці проведення виборів відомі три основні типи виборчих систем: мажоритарна, пропорційна та змішана. Щоб дати відповідь на питання, яка виборча система потрібна Україні, розглянемо коротко кожен з них.

Отже, під час застосування мажоритарної (від франц. – “більшість”) виборчої системи обраним вважається той кандидат, який отримав більшість голосів відповідного округу або країни загалом. Розрізняють мажоритарні системи абсолютної (Франція, Еквадор та ін.), відносної, ще її називають плюральною (США, Великобританія, Канада, Індія та ін.) та кваліфікованої (Чилі) більшості.

У першому випадку для перемоги необхідно отримати понад 50 відсотків дійсних голосів виборців (або від загальної кількості виборчого корпусу чи загальної кількості виборців, що прийшли на голосування), в другому – випередити за кількістю голосів усіх інших кандидатів, а в третьому – отримати передбачену законом кваліфіковану кількість голосів (2/3, 3/4), яка має перевищувати абсолютну більшість (така система рідко застосовується, оскільки ще менш результативна, ніж система абсолютної більшості). Опоненти мажоритарної системи об'єктивними недоліками мажоритарної системи абсолютної більшості вважають те, що голоси, подані за переможених кандидатів, фактично пропадають (до того ж кількість цих голосів може наблизитися до половини поданих в окрузі); мажоритарної системи відносної більшості – те, що значна кількість виборців (тільки, зазвичай, більша ніж половина) залишаються “викинутими” і не враховуються під час розподілу мандатів, а також викривлюється картина реального співвідношення політичних сил у країні: партія, яка отримала меншість голосів виборців, отримує більшість депутатських місць.

Найширші можливості для участі політичних партій у виборах, безпосереднього їх впливу на розподіл депутатських мандатів надає пропорційна виборча система, яка передбачає проведення виборів на суто партійній основі у багатомандатних виборчих округах за партійними списками. Сьогодні її застосовують більше як у 60 країнах (Іспанія, Швеція, Фінляндія, Норвегія, Ізраїль, Нідерланди, Швейцарія та ін.) під час виборів усього парламенту (Данія, Португалія, Люксембург, Латвія), лише нижньої палати (Австралія, Австрія, Бельгія, Польща, Бразилія), 1/2 складу нижньої палати (ФРН) [6, с. 265].

Необхідно зазначити, що пропорційний розподіл місць може здійснюватись різними способами, передусім на підставі виборчої квоти, яка вираховується діленням загальної кількості голосів виборців, поданих в окрузі, на кількість мандатів, які має набрати партія, щоб отримати один мандат. Відповідно до отриманої квоти розподіляються мандати між партіями. Для цього кількість голосів виборців, що підлягають розподілу, ділять на виборчу квоту, тобто визначається мінімальна кількість голосів виборців, отриманих кожною партією. Розподіл мандатів, що залишились, може бути проведений одним із двох способів: 1) за методом найбільшого залишку, коли нерозподілені мандати віддаються партіям, які мають найбільші залишки голосів виборців, або 2) найбільшого середнього, коли мандати, що залишились, розподіляються між партіями, які мають найбільше середнє. Щоб вирахувати середнє кожного списку, треба кількість голосів виборців, поданих за партію, розділити на кількість отриманих нею мандатів плюс 1 [7, с. 9]. Відповідно, за одного й того самого розподілу голосів виборців між політичними партіями остаточний результат виборів різнитиметься залежно від застосованого способу розподілу мандатів, вибір якого зумовлений, зокрема тим, на які партії – великі (другий спосіб) чи невеликі (перший) – зорієнтована виборча система у державі.

Пропорційна система знає й інші способи визначення пропорційності депутатських місць кількості отриманих голосів. Так, доволі значне поширення (Бельгія, Австрія, Португалія, Франція – вибори до Національних зборів 1986 р. та ін.) отримав метод д'Ондта. Суть його полягає у тому, що кількість отриманих кожною партією голосів ділиться послідовно на ряд цілих чисел (1, 2, 3, 4...). Результати ділення розміщуються за спадом 42.000; 37.000; 34.000; 21.500... Виборчою квотою буде число, порядковий номер якого відповідає кількості мандатів, що розподіляються в окрузі.

Відразу розподілити усі мандати, не застосовуючи інших способів, уможливорює метод Генрі Друпа. Суть його полягає у тому, що для визначення квоти за формулою: $Q = X : Y$ (де X – загальна кількість голосів виборців, Y – кількість мандатів) знаменник послідовно збільшується на 1, 2, 3 тощо доти, доки не вийде число, що може розділити усі мандати.

Потрібно зауважити, що за пропорційної системи існує ще таке поняття, як загороджувальний бар'єр, тобто вимога мінімальної кількості голосів, яка має бути подана виборцями за партії, для того, щоб вони могли взяти участь у розподілі мандатів (ця вимога може бути виражена як в процентному, так і в кількісному відношенні). Застосовуватись обмеження може і на першій стадії, і на стадії вторинного розподілу мандатів. Так, наприклад, у ФРН діє 5 %-й бар'єр, в Єгипті – 8 %-й, в Туреччині – 10 %-й. У Швеції, щоб брати участь у розподілі мандатів, партія повинна отримати не менше 4 % голосів по країні або 12 % – у виборчому окрузі, у вторинному ж розподілі беруть участь лише списки, які подолали 12 %-й бар'єр, в Італії до розподілу остаточних мандатів не допускаються партії, що набрали менше як 3 000.000 голосів по країні [7, с. 13].

У середині списку партії, які подолали загороджувальний бар'єр, мандати розподіляються залежно від виду системи списків. За системи “жорстких” списків кандидата у списку розподіляються не за алфавітом і не довільно, а залежно від “ваги” кандидата, його становища у партії. Голосуючи за список загалом, виборці не висловлюють ставлення до окремих кандидатів. Виграні за списком мандати віддаються кандидатам відповідно до черговості їх розташування у списку, яка визначається безпосередньо партією.

Інший порядок розподілу мандатів за системи “гнучких” списків: голосуючи за список загалом, виборець визначає кандидата, якому він віддає перевагу. Відповідно мандат отримає кандидат, який має найбільшу кількість знаків переваги.

Складнішою є система преференційного голосування: виборець голосує не просто за списком, а проставляє кандидатам у бюлетені преференції 1, 2, 3..., зазначаючи тим самим, у якій послідовності обрання кандидатів для нього найбажаніше. За кожним списком, отримавши мандат, обраним вважається той кандидат, який має найбільшу індивідуальну цифру. Система преференцій практикується у Фінляндії, Бельгії, Нідерландах.

Дуже складною з погляду механізму розподілу мандатів всередині списків є система передаваних голосів (діє в Ірландії, Австралії, на Мальті). Враховуються не лише перші, але і другі та треті преференції. Крім того, за цієї системи застосовуються, як правило, панашировані

бюлетені, тобто за одним списком проходять кандидати від різних партій. У такий спосіб виборцеві надається можливість одночасно голосувати і за партію, і за конкретного кандидата [7, с. 14].

Система кумулятивного вотуму характеризується тим, що кожний виборець у багатомандатному виборчому окрузі має стільки голосів, скільки потрібно обрати кандидатів, або менше (зрозуміло, кількість голосів в усіх виборців однакова), і розподіляє свої голоси між кандидатами як завгодно: може віддати кільком кандидатам по одному голосу, а може, наприклад, якомусь одному з кандидатів віддати усі свої голоси, закумуляовати їх у нього. Звідси і назва системи (наприклад, в Баварії кожен виборець має по три голоси) [3, с. 370].

Змішана виборча система передбачає поєднання елементів мажоритарної і пропорційної систем (у різних їх комбінаціях) та переважно практикується у тих країнах, де йде пошук і становлення виборчих систем (Італія, ФРН, Угорщина, Польща, Греція, а в останні роки – Литва, Грузія, Російська Федерація).

Кожна з вищерозглянутих виборчих систем має як позитивні ознаки, так і негативні. Кожній властивий певний рівень демократизму, що проявляється більшою чи меншою мірою за наявності чітких істотних ознак, кожна з яких має різні варіанти застосування у конкретних країнах. Можна повністю погодитись із твердженням Г. Єллінека, що тільки досвід, а не теорія, є пробним каменем для визначення придатності або непридатності виборчої системи, але неможливо на підставі навіть широкого досвіду встановити загальновизнані правила стосовно виборчої системи. Якщо будь-яка система прижилась в якійсь одній державі, то це не означає, що в іншій державі вона не завдасть найневтішніших результатів [8, с. 5–6].

Українське суспільство сьогодні остаточно ще не визначилося з типом виборчої системи. Одні відстоюють мажоритарну систему. Інші – пропорційну чи змішану. У розділі III Конституції України про систему виборів не сказано нічого. Вважаємо, що ситуація політичної нестабільності, яка зараз триває в державі, продовжуватиметься і далі, тільки буде ще більше загострюватись та нагнітатись від одних виборів до інших, доки на конституційному рівні не буде чітко зафіксовано, за допомогою яких виборчих систем мають проводитись усі види виборів в Україні. Це певною мірою позбавить країну нескінченних виборчих експериментів і штучного створення політичної напруги, а також сприятиме політичній стабілізації суспільства, формуванню парламентської культури і етики.

Щодо вибору виборчої системи в Україні, то, на нашу думку, насамперед в Україні потрібно запровадити двопалатний парламент (за результатами Всеукраїнського референдуму, проведеного 16 квітня 2000 р., більшість громадян України висловились за створення двопалатного парламенту), оскільки, обираючи виборчу систему, ми повинні виходити з того, чи парламент так і залишиться однопалатним, чи все ж таки будуть внесені відповідні зміни до Конституції України і буде запроваджений двопалатний парламент.

Пропонуємо залишити назву законодавчого органу – Верховна Рада України, а нижню і верхню палату назвати відповідно: Палата представників і Палата регіонів (при цьому обов'язково передбачити норму, в якій зазначалось би, що народний депутат не може бути одночасно членом обох палат).

Верхню палату парламенту – Палату регіонів – формувати суто з голів обласних рад (обраних за мажоритарною системою відносною більшості), внаслідок чого державі не треба буде витратити зайвих коштів на її обрання.

Голову Палати регіонів обирати більшістю голосів її членів таємним голосуванням. До складу Палати регіонів в жодному разі не включати колишніх президентів країни чи інших посадових осіб (їм можна лише дозволити бути присутніми на її засіданнях, але не мати права голосу). В такий спосіб Палата регіонів могла б бути незалежним органом, який би забезпечував реальний, прямий зв'язок з усіма регіонами держави через її членів – голів обласних рад. Це сприятиме підвищенню авторитету зазначених осіб та їх відповідальності перед виборцями. Одночасно з запровадженням такого механізму має бути розроблений чіткий порядок відклику народних депутатів, депутатів місцевих рад та голів сільських, селищних, міських рад у разі невиконання ними своїх обов'язків та передбачені терміни застосування такої процедури відклику, яка за тривалістю не має перевищувати трьох місяців.

Тоді нижня палата парламенту – Палата представників могла б формуватись на основі пропорційної системи. Ми вважаємо її найприйнятнішою для обрання народних депутатів Палати представників, оскільки саме пропорційна система сприятиме зменшенню кількості партій у державі (за правильного застосування), їх прагненню до об'єднання, до професіоналізму. Адже під час проведення виборів за мажоритарною виборчою системою кандидат, який балотується (такий, що йде на вибори за реальною перемогою), не представляє себе сам. Він залучає людей, які “допомагають” йому перемогти на виборах, і дуже часто, зокрема, у випадку парламентських виборів, навколо нього фактично формується оточення осіб, невідомих виборцям, які у разі його перемоги вільно здобувають державні посади.

На відміну від мажоритарної, за пропорційної системи уся діяльність партій, що беруть участь у виборчому процесі, до виборів і після них, проглядається, і виборці можуть визначити, чого досягнула кожна з цих партій, будучи при владі, і чи варто обирати її представників на майбутніх виборах. Також тут присутній й інший позитивний чинник – виникає добра конкуренція між партіями за добрі справи, які вони зацікавлені робити для виборців, бо завжди прагнуть перемогти і на наступних виборах. Вважаємо за краще, щоб народні депутати працювали за принципом “і собі, і людям, аніж “тільки собі”.

Зрозуміло, що за пропорційної системи і питання більшості розглядається зовсім в іншій площині (партії не зайняті перетягуванням “незалежних кандидатів”, – кожна на свій бік, а ті, своєю чергою, під час прийняття важливих для держави рішень, не мають змоги продавати свої голоси тій партії, яка більше пообіцяє). Звичайно, ідеальною для демократичного суспільства є модель, коли виборці обирають ідею, яка їм найбільше імпонує, і своїми голосами підтримують партію, яка відстоює саме цю ідею; до такого стану речей ми і повинні прагнути.

Пропонуємо Палату представників формувати так:

1) для проведення голосування утворювати 27 багатомандатних округів і від кожного округу обирати по сім депутатів;

2) вибори проводити за партійними списками;

3) виборчу квоту визначати окремо у кожному виборчому окрузі (загальну кількість дійсних голосів виборців, поданих за усі партії в окрузі, що подолали 10 %-й бар'єр, ділити на кількість мандатів, тобто на сім);

4) для розподілу мандатів між партіями кількість голосів виборців за кожен окрему партію, що подолала 10 %-й бар'єр, ділити на виборчу квоту;

5) нерозподілені мандати розподіляти за допомогою методу найбільшого середнього (наприклад, за партію А було подано 20.000 голосів, то ці 20.000 ділити на 1 (якщо кількість отриманих мандатів за першим розподілом “0” + 1); за партію В подано 34.000, то ці 34.000 ділити на 2 (якщо кількість отриманих мандатів за першим розподілом “1” + 1), після цього вибирати кількість нерозподілених мандатів з найбільших чисел, отриманих від ділення, та підсумовувати остаточну кількість мандатів, отриманих кожною партією, що брала участь у їх розподілі). Такий спосіб спрямований на формування великих партій (забезпечення більшості у парламенті);

6) кожна партія складатиме списки своїх членів з семи осіб (бо лише сім мандатів від кожного округу, а за бажанням, хоч в усіх 27 багатомандатних округах по сім), у такому порядку, в якому хоче, щоб депутати у разі перемоги отримали мандати;

7) виборець, на свій вибір, може проголосувати загалом за партію, і тоді мандати будуть віддаватись за списком, складеним партією, а може проставити преференції, тобто напроти кожного прізвища порядковий номер, залежно від того, кого він хоче бачити обраним в 1, 2, 3,... 7 чергу;

8) під час підрахунку голосів депутатський мандат отримає кандидат, який набере найбільшу кількість голосів;

9) якщо двоє чи більше кандидатів наберуть однакову кількість голосів виборців, то мандати розподіляться згідно з їхнім розташуванням у списку.

Як наслідок, за запропонованою системою Палата представників складалась би з 189 народних депутатів, а Палата регіонів – з 27 народних депутатів. Така кількість народних обранців у парламенті сприяла б їхній ефективнішій роботі та більшій прозорості їхньої діяльності для виборців. Кожний регіон держави мав би рівне представництво у Верховній Раді України: $7 + 1 = 8$ народних депутатів. Відповідно кожна партія, яка прагнула б перемогти, дбала б про своє

представництво у кожному регіоні держави, оскільки в одному регіоні вона може взяти один мандат, в іншому – чотири, а в якихось не отримати жодного.

Звичайно, необхідно ще передбачити обмежувальні положення, для того, щоб завадити проходженню до парламенту дрібних, можна сказати тимчасових партій, які створюються на одні вибори під окремих осіб. З цією метою у виборчому законі бажано встановити мінімальну кількість зареєстрованих членів партії – не менше 30.000 осіб, яка необхідна для того, щоб партія могла отримати підписні листи і починати збір підписів на свою підтримку (300.000 підписів виборців), а також партія повинна вносити грошову заставу, яка б поверталась у разі перемоги (наприклад, 300.000 грн, така сума була б доступною для членів партії, бо навіть за мінімальної кількості членів партії – 30.000 осіб для того, щоб зібрати зазначену суму, кожний член повинен здати усього 10 грн, що є в межах можливого).

Крім того, вважаємо за доцільне передбачити норму, відповідно до якої особа, яка вже була депутатом Ради відповідного рівня чи однієї з Палат, не може обиратись у Раду того самого рівня або у ту саму Палату, де вона вже була депутатом, бо, як показує практика минулих виборів народних депутатів Верховної Ради України, такі особи схильні приймати закони (у різних сферах суспільного життя) переважно на свою користь, незважаючи на загальнодержавні інтереси та потреби громадян країни; ми вже не говоримо про виборче законодавство, воно повністю підганяється під той спосіб, у який депутатам найзручніше (або найдешевше обійдеться) балотуватись на наступний термін.

Що стосується інших видів виборів, то думаємо, що вибори депутатів місцевих рад мають проводитись за мажоритарною виборчою системою відносної більшості, оскільки наше суспільство ще не готове до проведення місцевих виборів за пропорційною системою. А Президент України має і надалі обиратись населенням країни за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості (яка передбачена чинним законом України “Про вибори Президента України”), лише, можливо, із введенням положення, відповідно до якого особа, що є кандидатом на посаду Президента України, вважається обраною, якщо за неї проголосували виборці у більше ніж половині усіх округів, утворених у державі для проведення виборів.

Висновки. Україна як посттоталітарна держава, хоча і пройшла важливу стадію розроблення та прийняття Конституції, нових виборчих законів, все ще перебуває у стані переходу до демократії, на шляху до побудови правової держави. Виборчий процес не може існувати поза політичними процесами, що відбуваються у суспільстві, та служить своєрідним індикатором процесу становлення національної політичної еліти в Україні. Тому від того, за якою виборчою системою проводяться вибори в Україні, значною мірою, залежить подальший розвиток нашої держави. Відповідно пропонується запровадження двопалатної структури парламенту, за якою верхня палата формуватиметься з голів обласних рад, а нижня – за пропорційною виборчою системою. Вибори депутатів місцевих рад проводити за мажоритарною виборчою системою відносної більшості, а Президента України і надалі обиратимуть громадяни України за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості.

1. Еллинек Г. Множественное (плюральное) избирательное право / Г.Еллинек – М.: Типография Товарищества И. Д. Сытина, 1906. – 55 с. 2. Заварнов Н. А. Государственное право развивающихся стран: учеб. пособ. – 2-е изд., доп. и перераб. / Н. А. Заварнов. – М.: Изд-во УДН, 1989. – 76 с. 3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб: в 4-х т. – Т. 1–2 / отв. ред. Б. А. Срашун. – М.: Изд. БЕК, 1995. – 778 с. 4. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посіб. / В. В. Кравченко. – К.: Атіка, 2000. – 320 с. 5. Курс советского государственного права / под ред. Б. В. Щетинника, А. Н. Горшенева. – М.: Высш. шк., 1971. – 449 с. 6. Основы конституционного права Украины: підруч. / за ред. В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 288 с. 7. Шишкина Н. Э. Избирательные системы (Практика зарубежных стран) / Н. Э. Шишкина. – Иркутск: Иркутский гос. ун-т, 1993. – 23 с. 8. Энциклопедический юридический словарь / под общ. ред. В. Е. Крутских. – 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 368 с.