

Ігор Черінко

ВИБОРЧА СИСТЕМА УКРАЇНИ: ВІД МАЖОРИТАРНОЇ ДО ПРОПОРЦІЙНОЇ

З відновленням української незалежності у 1991 році розпочався бурхливий процес розбудови демократичних інститутів і громадянського суспільства в нашій державі. При цьому великою мірою мало місце запозичення позитивного досвіду різних держав світу. Проте не все, що видалося плідним в інших державах світу, може принести таку ж користь, будучи перенесеним на український ґрунт.

Аналізуючи пертурбації вітчизняної виборчої системи, ця теза видається навіть більш ніж слушною.

Як відомо, вирізняються три основні типи виборчих систем, варіації яких держави світу ладні розвивати на свій розсуд. Цими видами є мажоритарна, пропорційна і так звана змішана виборча системи.

Як зазначає Ф.Рудич, мажоритарна виборча система є найдавнішою серед виборчих систем і діє в 76 країнах світу. За мажоритарною системою перемогу здобуває той кандидат, який отримав більшість у своєму виборчому окрузі. Така більшість може бути встановлена як абсолютна (з можливим другим туром голосування), або відносна — перший на фініші. В той же час, законом може бути встановлено певний прохідний поріг, що його слід обов'язково подолати навіть випередивши інших¹.

За пропорційною системою депутатські мандати розподіляються між списками кандидатів від політичних партій (коаліцій) пропорційно до кількості голосів, отриманих кожним із цих списків. В межах пропорційної системи також існують свої варіації. Виборці можуть голосувати як за список в цілому, так і віддати перевагу окремим кандидатам². Для проходження у парламент партії мають подолати так званий прохідний бар'єр — мінімальний відсоток голосів, встановлений законом. Величина бар'єра різниться між країнами світу, де застосовується така система. В Бельгії, наприклад, прохідний рубіж становить 0,67%, в Ізраїлі — 1%, у ФРН — 5%, в Іспанії — 7%, в Туреччині — 10%. Високі похідні рубежі стимулюють встановлення двопартійної системи.

Змішана виборча система є тією чи іншою комбінацією мажоритарної і пропорційної виборчих систем. Класичний варіант являє собою виборча система ФРН, де половина Бундестагу обирається за земельними партійними списками на основі пропорційної системи, а інша половина — на основі мажоритарної системи відносної більшості³.

Б.Райковський, народний депутат України II — III скликань, зазначає, що за допомогою виборів волевиявлення громадян перетворюється на державну владу. Вибори є сполучною ланкою між суспільством і державою. Для громадян парламент є не тільки органом державної влади, але й установою представництва їх інтересів. З погляду політичних партій вибори є механізмом, що визначає їх участь у державній владі в тій мірі, в якій вона може здійснюватися парламентом. З погляду кандидатів, вибори визначають не тільки їхні шанси на участь у формуванні державної волі, але й те, чи вдасться їм, одержавши депутатський мандат, обійняти, зазвичай, оплачувану посаду. Оскільки депутати здебільшого є професійними політиками, то вибори визначають також їхні шанси у професійній сфері⁴.

Вибори 1990 та 1994 років проходили за мажоритарною системою. Двоє наступних виборів — 1998 та 2002 років — пройшли за змішаною системою. Після відповідних змін у вітчизняному законодавстві вибори 2006 року відбулися на пропорційній основі.

Зрозуміло, кожна виборча система має як свої переваги, так і недоліки. Однак якщо з приводу останніх, то пропорційна система багатша на них за інші.

Головний недолік голосування за партійний список в цілому полягає в тому, що громадяни просто не знають, кого їхні голоси проведуть до парламенту. Якщо ще й врахувати, що специфікою української політики є надзвичайно велика вага особистості у партійному іміджі, і українські виборці голосують радше не за партію, її програму, бачення майбутнього, цінності, ідеологію, а перш за все за її лідера. Це, у першу чергу, є наслідком слабкої ідейної основи українських партій, та ностальгії населення за сильним лідером, який би міг вирішити усі наболілі питання. Саме тому, на думку польського експерта Аркадіуса Сарни, Юлія Тимошенко і Віктор Янукович є настільки популярними в Україні. В Європі, наприклад, немає жодної політичної сили, яка б носила ім'я однієї особи⁵.

Ідучи на вибори пересічний виборець в Україні знає, окрім лідера, не більше трьох — шести осіб списку тої політичної сили,

за яку має намір віддати свій голос. А якщо партія подолає трьохвідсотковий рубіж, навіть набравши рівно три відсотки, місць вона матиме як мінімум чотирнадцять... Віднайти більш — менш повну інформацію про партійні списки й біографії їхніх кандидатів можна хіба що в мережі Інтернет, доступ до якої в Україні мають далеко не всі.

Натомість ситуація з партійними списками до Верховної Ради виглядає набагато краще, ніж з їхніми аналогами до органів місцевого самоврядування. Адже мажоритарна система відносно більшості збереглася тільки щодо виборів депутатів сільських, селищних рад в одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія, відповідно, села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища⁶.

Якщо вибори до Верховної Ради і до інших представницьких органів проходять одночасно, як це було у 2006 р., то переважна більшість громадян голосуватимуть на всіх рівнях за ту ж політичну силу, за яку вони віддадуть свій голос до Верховної Ради. І якщо списками кандидатів у депутати Верховної Ради хтось та й поцікавиться, то в представницькі органи нижчого рівня така вірогідність вже є меншою. Таким чином, пропорційна виборча система дає змогу політичним партіям і блокам проводити на місцевому рівні взагалі казна-кого. Проголосувавши, громадяни навіть і гадки не мають, хто буде у разі перемоги чи просто проходження тої політичної сили, за яку вони віддали свої голоси, депутатом від їх округу, яка біографія тої людини, що в неї за життєвий шлях і трудовий досвід.

Крім того, як наголошує політолог А. Дегтеренко, застосування пропорційної системи виборів депутатів Верховної Ради АР Крим та обласних і районних рад дало результати, аналіз яких створює підстави твердити про неконституційність обрання представницьких органів місцевої влади згаданих рівнів за пропорційною системою, що не передбачає преференційного голосування і «прив'язки» кандидатів до територіальних громад та електоральної волі останніх щодо можливості голосувати за певних осіб, зареєстрованих кандидатами, а не за групі «закриті» партійні чи блокові списки таких кандидатів⁷.

Пропорційна виборча система може слугувати і слугує гарантом того, що депутатами від певних округів можуть стати особи, які жодного дня не проживали в тій місцевості і лише після виборів дізналися про її існування.

Стихийна торгівля місцями у прохідній частині партійних списків, на жаль, набула в Україні характеру усталеного явища, яке вже нікого з українських громадян не дивує. Якщо на парламентських виборах 2002 р. журналісти оприлюднювали цифри 500 тис. — 2,5 млн. дол. США за прохідне місце в списку, то на виборах до Верховної Ради 2006 р. така ціна становила від п'яти до семи мільйонів доларів. П.Матвієнко добре підмітив, що парламент держави перетворився у біржу купівлі — продажу⁸. Адже не секрет, що маючи депутатський мандат можна підвищити рентабельність свого бізнесу до 1000% і в такий спосіб, покрити з лихвою витрати на своє депутатство.

Крім того, керівникам тих структур, що мають темне підґрунтя, конче необхідною є депутатська недоторканність. Саме тому маститі підприємці не відправляють до парламенту кваліфікованих економістів, юристів для лобювання своїх інтересів, а йдуть туди самі, наймаючи вищеперелічене панство в подальшому як своїх помічників, консультантів.

Дивує і сама процедура формування партійних списків. Так, в світлі дострокової парламентської кампанії 2007 р. на партійних з'їздах навіть не всі партії проводили процедуру дебатів. Голосування за затвердження не окремих кандидатур до списку, а зразу за увесь список в цілому мало місце серед деяких політичних сил, коли переважна більшість учасників з'їзду побачили список лиш незадовго до голосування.

Теоретичні схеми стосовно відкритості списків і обов'язковості прив'язки внесених туди осіб до виборчих округів, що давало б змогу населенню уявляти, кому бути обранцем від їхнього округу у разі перемоги тої чи іншої політичної сили, на жаль, так і лишаються теоретичними.

Суттєвим недоліком сучасної української виборчої системи є і те, що не робиться ніякого розмежування між партіями та коаліціями. В деяких державах світу для коаліцій встановлені значно жорсткіші вимоги, аніж для партій, і такі об'єднання мусять долати значно більший відсоток, що іноді удвічі перевищує заповітний бар'єр, що встановлений для партій. У такий спосіб політичні сили, що користуються доволі незначною підтримкою, просто можуть гуртуватися у осередки охочих до парламенту, і за умови здатності свого керівництва до компромісу мають великі шанси неодмінно туди потрапити. Політолог І. Рожкова констатує, що якщо в 1998 році блокування відбувалося

за принципом ідеологічної близькості, то на виборах 2002 року підпорядкування логіці суб'єктивно-прагматичних міркувань домінуючих партійних агентів давало змогу поєднувати в одному блоці партійні структури, що посідають у політичному просторі позиції, доволі віддалені одна від одної. Наприклад, центристську ліберальну партію і Конгрес українських націоналістів, партію київської номенклатури «Єдність» і лівоцентристську партію «Справедливість»⁹. Якщо поглянути на строкатий склад партійних коаліцій, представлених на виборах до Верховної Ради 2006 року, то визначити їх належність до лівого, правого чи центристського поля видається ще тяжчим.

Проблеми полягають і в іншому. Так, політолог П. Матвієнко наголошує, що у законі про вибори обмежуються конституційні права громадян — право бути обраним до представницьких органів влади, поскільки висунення відбувається тільки через політичні партії, які, до речі, за даними соціологічних опитувань навіть і не вважаються більшістю населення виразниками інтересів народних мас. До того ж, близько 93% населення України є позапартійним, і таким чином позбавленим можливості бути обраними¹⁰.

Зауважимо, що велика кількість інтелектуальної, творчої інтелігенції нашої держави, що могла б достойно репрезентувати народні маси в парламенті, принципово не хоче пов'язувати себе партійністю, і тому двері парламенту для них закрилися після змін порядку обрання наших законотворців.

П. Матвієнко також наголошує, що суттєвим недоліком запропонованого політичного нововведення є збільшення розриву між широкими верствами населення і представницьким органом влади — абсолютна більшість виборців не буде представлена в ньому своїм депутатом. Пропорційна система призвела до узурпації парламенту столичними чиновниками, дискримінації регіонів шляхом обмеження присутності територіальних громад у вищому законодавчому органі держави¹¹.

Звичайно, введення пропорційної виборчої системи принесло і певні позитиви. Українське суспільство, що традиційно завжди тяжіло до малого ступеня соціалізації а-ля там де два козаки три гетьмани, делегувало до вищого законодавчого органу строкатий контингент депутатів, представників від різних політичних сил і уподобань. Не дивно, що в таких умовах чотирьом з половиною сотням амбітних і непересічних осіб не так — то просто утворити коаліційну більшість. Пропорційна

ж система зумовлює значне зменшення представлених у парламенті партій. Теоретично, в умовах трьохвідсоткового порога, їх може бути до тридцяти трьох, але на практиці на виборах до Верховної Ради V скликання лише п'ятьом партіям і блокам поталанило подолати трьохвідсотковий бар'єр. Якби ця межа не була понижена і залишилася такою ж, як і на виборах до попередніх скликань Верховної Ради — чотири відсотки, то у п'ятому скликанні опинилось би ще на одну партію менше. В умовах зменшення кількості представлених у парламенті сил спрощується процедура формування коаліції, яку, до речі, можуть сформувати лиш фракції, сумарна кількість депутатів яких дорівнює чи перевищує 226 місць, а не окремі народні депутати. Щоправда, після парламентських виборів 2006 р. ми могли побачити, що не все так просто і в умовах українських реалій навіть за таких обставин «коаліціада» може затягнутися доволі надовго та ще й завершитися вельми несподівано.

Крім того, пропорційна система дозволяє після офіційного оголошення результатів виборів мати обраними всіх 450 народних депутатів, процедура обрання є значно простішою. Зникають проблеми з обранням представників від окремих округів, що могли перешкоджати і перешкоджали населенню певного регіону мати представника у парламенті. До того ж, при складенні певним народним обранцем його депутатських повноважень не виникає проблеми з проведенням довиборів на окрузі, від якого він був обраний. Його місце посідає наступний у виборчому списку.

Якою б не була виборча система, врахувати інтереси повністю всіх виборців неможливо. І важко судити, за яких умов ці інтереси ігноруються більше. В межах мажоритарної виборчої системи «пролітають» голоси за всіх інших кандидатів, крім переможця. В межах пропорційної ж, залишаються непочутими голоси виборців за всі партії, окрім тих, що пройшли до парламенту. Навіть більше того, місця розподіляються між переможцями парламентських перегонів, і виходить, що проголосувавши за партію чи блок, що не подолав бар'єра, виборець віддав свій голос хтосьна куди. Якщо, наприклад, певний радикально налаштований націоналістичний електорат проголосував за деяку крайньо праву політичну силу, і та не потрапила до парламенту, половину цих голосів отримує крайньо ліва партія що взяла більшість. Або навпаки.

Проте у жодному разі неприпустимо давати самим партіям — аутсайдерам парламентських перегонів право вирішувати, кому віддавати набрані голоси, оскільки торгівля цими голосами набере характеру стихійного лиха після підрахунку голосів, а кількість різних технологічних проєктів, метою яких є відтягнути голоси опонентів, не знатиме ліку.

Аналізувати переваги й недоліки виборчих систем можна ще довго, проте завжди приходиться час робити підсумки. Запроваджуючи новий спосіб обрання народних депутатів, ми сподівалися на встановлення порядку в парламенті, покращання його роботи, стимулювання здатності партій до компромісу і формування коаліції, але, як казала одна відома людина, «маємо те, що маємо». Не можна впевнено переконувати, що повернення до змішаної чи мажоритарної виборчої системи не принесе Україні ще більших проблем. Натомість суттєві зміни в тій системі, що є, пристосування її до сучасних українських суспільно-політичних реалій і народних уподобань, запровадження відкритих списків і прив'язки окремих кандидатів до певних виборчих округів може вирішити чимало з тих проблем, що нині існують.

Слід зауважити, що ефективність роботи законодавчого органу залежить не тільки від виборчої системи. Так, Україна успадкувала свій парламент з радянських часів, і за своєю формою він не зазнав, фактично, ніяких змін. Розрахований на вирішення питань в межах суб'єкту федерації, а не незалежної держави, однопалатна Верховна Рада Української РСР перекочувала до України з відновленням вітчизняної державності. В той же час, якщо поглянути на світову практику і європейську, зокрема, то побачимо, що переважна більшість великих держав (а саме такою і є Україна, враховуючи її площу та населення) мають двопалатні парламенти. В Європі фактично кожна держава з населенням понад 10 млн. чоловік, за рідкісним винятком, має двопалатний парламент. З точки зору прийняття об'єктивного, виваженого рішення і поміркованого ревізйонізму друга палата парламенту є справді необхідною.

До складу другої (верхньої) палати українського парламенту могли б входити по два представники від кожної області, один з яких міг би бути губернатором, за умови неодмінного їх обрання населенням області, а не призначення головою держави, а також мери міст Києва та Севастополя. Автономна Республіка Крим могла б делегувати більше сенаторів за українські області.

Конституцією України мають бути неодмінно визначені питання загальної та спеціальної компетенції для обох палат, оскільки вимагати голосування кожного рішення обома палатами та ще й потім затвердження його Президентом значило б поховати українську законотворчість.

Щодо нижньої палати (нині існуючої Верховної Ради) то непогано було б повернутися до практики радянської минулщини щодо повернення до кількості депутатського корпусу в 650 чоловік. Це дасть змогу мати більш строкате і пряме представництво виборців у парламенті. Останні матимуть більше шансів побачити свого обранця на окрузі в такому разі.

За таких умов нижня палата реформованого парламенту мала б обиратися за пропорційною основою з прив'язкою кандидатів до конкретних округів, а верхня палата — за мажоритарною.

Звичайно ж, виникає цілком закономірне питання — фінансове. Чи потягне український бюджет такі суттєві зміни? Відповідь є однозначною: потягне, але лиш у тому разі, коли в нашій державі утримання депутатського корпусу і державних службовців вищої ланки буде приведено у відповідність з практикою цивілізованих країн світу. Заробітна платня народним обранцям, гарантії стосовно житла, інших пільг мають бути суттєво переглянутими. Секретаріат Президента, до речі, структура, що не прописана Конституцією, натомість на її утримання витрачається майже в півтора раза більше, ніж на депутатський корпус, також має зазнати суттєвих змін у цьому відношенні. В такому разі бюджетних засобів вистачить не тільки на приведення української політичної системи у відповідність з потребами сучасності, а й на суттєве підвищення народного добробуту.

Українська виборча система потребує суттєвих змін. Значно більш суттєвіших змін потребує і українська політична система загалом. Ретельна їх розробка та впровадження у життя залежатиме від спроможності владних структур до компромісу, конструктивного діалогу, а також прагнення самого населення обрати для себе достойний, цивілізований спосіб життя.

¹ Рудич Ф. М. Політологія: Підручник. — 2-е вид., стереотип. — Львів, 2006. — С. 227 — 228.

² Там само.

³ Рудич Ф. М. Порівняльна політологія: Навч. посіб. — К.: МАУП, 2006. — С. 23.

⁴ Райковський Б. Політологічний аналіз виборчого процесу // Політичний менеджмент. — 2007, № 2. — С. 68.

⁵ Зущик Ю. Голая правда // Кореспондент. — 1 сентября 2007. — С. 19.

⁶ Дегтеренко А. Етнополітичні й цивільні аспекти неконституційності пропорційної системи виборів до місцевих рад // Політичний менеджмент. — № 2. — 2007. — С. 81.

⁷ Там само. — С. 81 — 82.

⁸ Матвієнко П. Виборча система — індикатор рівня розвитку демократії // Вісник Національної Академії державного управління при Президентіві України. — 2007, № 1. — С. 148.

⁹ Рожкова І. Тенденції та особливості структурування українського політичного поля (Порівняльний аналіз результатів парламентських виборів за партійними списками 1998 і 2002 років) // Політична думка. — 2002, № 2-3. — С. 36.

¹⁰ Матвієнко П. Названа праця. — С. 146.

¹¹ Там само. — С. 146 — 147.