

В. П. ГОРБАТЕНКО,
доктор політичних наук

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА МОДЕРНІЗАЦІЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ: РОЗДУМИ І ПРОПОЗИЦІЇ ПОЛЬСЬКИХ НАУКОВЦІВ

Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України спільно з Фондом ім. Кишиотофа Скубішевського (Республіка Польща) у червні 2015 р. провів два наукові заходи. 25 червня 2015 р. відбулася міжнародна науково-практична конференція «Конституція і виборчий процес в Україні» (до 19-ї річниці Конституції України). До її організації долучилися Конституційний Суд України, Київський університет права НАН України та юридична фірма «Салком». 26 червня 2015 р. за ініціативою відділу правових проблем політології Інституту в рамках планової теми був проведений круглий стіл «Політичні партії і вибори в Україні». Співорганізаторами виступили Фонд ім. Кишиотофа Скубішевського та юридична фірма «Салком».

За підтримки Фонду ім. Кишиотофа Скубішевського до Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України прибула група польських юристів та політологів: заступник голови Фонду ім. Кишиотофа Скубішевського, кандидат наук з інформатики, міжнародний спостерігач на виборах в Україні у 2004, 2012, 2014 рр. (двічі від ОБСЄ) Марцін Скубішевські; экс-голова Конституційного трибуналу Республіки Польща, проректор Університету Лазарського (Варшава) Єжи Стемпень; керівник Центру міжнародної безпеки і стратегічних досліджень Інституту політичних досліджень Польської академії наук, член Національної ради розвитку при Президентові Республіки Польща, доктор соціологічних наук, професор Антоні З. Камінські; науковий працівник Інституту гуманітарних і суспільних наук Університету «Вроцлавська політехніка», доктор політичних наук Здзіслав Ілскі; голова Центру європейського співробітництва, керівник Фонду Інституту громадянських досліджень, керівник виборчого штабу кандидата у президенти Республіки Польща Павла Кукіза (2015 р.) Патрик Галачкевіч. Колеги розповіли про польський досвід становлення конституційного ладу, місцевого самоврядування та виборчої системи. Вважаємо за доцільне навести основні тези їхніх доповідей.

Марцін Скубішевські

Положення про зміну конституційного ладу, що діють у Польщі і багатьох країнах Європи, пов'язані з двома проблемами.

По-перше, надто жорсткі правила зміни конституції, особливо вимога ухвалення парламентом зміни конституції більшістю у 2/3 голосів, неприпустимі в умовах демократії (принаймні у певних ситуаціях), оскільки серйозно ускладнюють прийняття важливих рішень демократичним шляхом. Зміни положень конституції, що стосуються способу обрання парламенту, ілюструють цю проблему особливо виразно: в умовах таких змін з'являється конфлікт

інтересів, зокрема, виникають побоювання, що, голосуючи за дані зміни, члени парламенту не будуть правильно виконувати приписані їм функції репрезентантів народу.

По-друге, нелогічною є відсутність можливості ухвалення зміни конституції в рамках процесу прийняття рішення про ратифікацію трактату про приєднання до Європейського Союзу або (у випадку держави, яка вже належить до ЄС) трактату, що реформує Європейський Союз (такого як Маастрихтська угода 1992 р. чи Лісабонська угода 2007 р.). У багатьох випадках ухвалення такого роду трактату пов'язане з необхідністю зміни конституції.

Вирішення описаних вище проблем можливе за зміни конституційного ладу шляхом референдуму. Така можливість існує і широко практикується в Швейцарії. Вона існує також у Франції, хоча у цій країні вона зумовлена обмеженнями і є суперечливою. Зміна конституції шляхом референдуму неможлива у Польщі – відсутність такої можливості не випливає з тексту польської конституції, відповідні положення якої є неоднозначними; вона виникає з інтерпретації конституції, що функціонує у фаховій літературі. Ця інтерпретація не є демократичною: автори, які вважають її правильною, спираються на аналіз окремих положень конституції, але не замислюються на тему природи демократії, не задаються питанням, чи відсутність можливості зміни конституції шляхом референдуму узгоджується з основними принципами демократії.

Конституційний Суд України допускає ухвалення нової конституції шляхом референдуму за народною ініціативою (рішення від 5 жовтня 2005 р. і від 16 квітня 2008 р.). Розуміння суду, що веде до такого висновку, має демократичний характер: воно спирається не лише на текст Конституції, а й на міркування Суду, що стосуються природи демократії. Згадувані тут рішення Конституційного Суду України повинні, з огляду на свою високу інтелектуальну вартість, бути прикладом для наслідування іншими європейськими державами.

На жаль, значення референдуму, так сильно підкреслене Конституційним Судом України, не знайшло підтримки в Комітеті з питань правової політики та правосуддя Верховної Ради: він рекомендував Раді роботу над законопроектом, який унеможливить проведення референдумів в Україні.

Процедура зміни Конституції, дозволена рішеннями Конституційного Суду України, спирається на народну ініціативу, підтриману трьома мільйонами громадян. На практиці таку ініціативу дуже важко реалізувати, тому ухвалення змін до Конституції, які будуть потрібні для реформування України і її вступу до Європейського Союзу, може виявитися дуже важким. Тому доцільним було б впровадження до Конституції України положень, які допускають зміни конституції без народної ініціативи. З іншого боку, доцільним було б зменшення кількості громадян, яка вимагається для підтримки народної ініціативи.

Єжи Стемпень

I. Відбудова місцевого самоврядування в Польщі розпочалася у 1989 р., безпосередньо після переломних виборів 4 червня. Ініціатором законодавчого процесу виступив Сенат, обраний у результаті вільних виборів, у якому 99%

місце дісталася табору «Солідарності». Це однозначно спростило проведення роботи у парламенті. Робота над новою концепцією місцевої влади інтенсифікувалася після формування уряду Тадеуша Мазовецького 12 вересня 1989 р.

Усю діяльність було розподілено між урядом і Сенатом. Основна законодавча робота з новелізації конституції, підготовки законів про місцеве самоврядування, про вибори до рад гмін і про працівників місцевих органів була здійснена у Сенаті; палата закінчила роботу 19 січня 1990 р. ухваленням відповідних законопроектів. Натомість уряд опрацьовував законопроект про поділ завдань та компетенції між урядом і місцевим самоврядуванням, закон про територіальні органи загальної (урядової) адміністрації і закон про фінанси місцевого самоврядування.

Новелізація конституції і ухвалення найважливіших законів про місцеве самоврядування відбулися у так званому «контрактному Сеймі» 8 березня 1990 р., а вже 27 травня 1990 р. було проведено під контролем Ради Європи перші демократичні і вільні вибори до рад гмін.

Другий етап реформи самоврядування, що стосувався створення самоврядних повітів і воєводств, було проведено в 1998 р., тобто через вісім років після проведення реформи гмін.

Як основні положення реформи, так і її реалізація були безпосередньо пов'язані з Європейською хартією місцевого самоврядування, ухваленою Радою Європи як конвенції в 1985 р.

1. Усі гміни і міста (їх у Польщі налічується близько 2500) стали спільнотами мешканців, які отримали статус юридичної особи.

2. У власність гмін уже у 1990 р. було передано все дотеперішнє майно державної скарбниці, що слугувало задоволенню потреб мешканців.

3. Кожна гміна має власний бюджет, окремий від державного бюджету.

4. Самостійність гмін захищається у судовому порядку, державний нагляд обмежено до перевірки діяльності гмін на їх згідність з правом, оскільки змістовну оцінку їх діяльності здійснюють виборці.

5. Всі конфлікти у цій галузі вирішуються адміністративними судами.

6. Гміни можуть ухвалювати місцеві закони, що стосуються порядку; вони ухвалюють також місцеві плани благоустрою території.

7. Мешканці гмін можуть вирішувати важливі справи, що належать до компетенції гміни, шляхом референдуму; вони можуть також висловлювати на референдумах свою думку з інших важливих справ.

8. Завдання, що реалізують гміни, поділяються на законодавчо окреслені власні завдання і завдання, що за законодавством доручені державною адміністрацією. Державна адміністрація може також довіряти виконання певних завдань гмінам на основі окремо підписаних з ними порозумінь.

9. Джерелами доходів гміни є місцеві податки і часткові надходження з державних податків, що доповнюються субвенціями і дотаціями на конкретні завдання.

10. Гміни можуть створювати цільові спілки гмін, а також входити до міжнародних організацій. Частим є так зване споріднення польських гмін з гмінами різних держав.

Успіх реформи на гмінному рівні, який був загальнопомітним уже через рік існування нової системи (загальноновизнаним є факт, що реформа місцевого самоврядування була найкращою реформою в умовах польської трансформації), уможливив швидко підготовку наступних етапів децентралізації. Успіх цієї реформи був спричинений між іншим черговістю подій: спочатку було ухвалено всі найважливіші закони про місцеве самоврядування, а потім відбулися вибори. Нові депутати зразу почали функціонувати в нових юридично-фінансових умовах.

П. Ради гмін наразі обираються в одномандатних округах за умови, що міста з правами повітів (їх є 65), ради повітів (315) і воєводські ради (16) обираються за пропорційною системою. З 2002 р. війти, бургомістри і мери міст обираються шляхом прямих виборів. Ця виборча система небезпечно маргіналізувала ради гмін, призводячи у багатьох випадках до зміцнення явища непотизму.

Незважаючи на більш ніж двадцятирічну практику використання пропорційної виборчої системи, багато польських експертів переконані, що механізм цих виборів для переважної більшості суспільства незрозумілий. Це призводить до послаблення зв'язків депутатів з виборцями, які переконані, що голодують за конкретних кандидатів, вказаних у партійних списках. Але це правда лише наполовину – в дійсності зазначення кандидата рівнозначне зазначенню списку (партії). В одномандатному окрузі виграє кандидат більшості. Ідентифікація виборців з обраними депутатами є однозначно більшою, ніж у випадку пропорційних виборів, що відбуваються у великих багатомандатних округах. У цьому випадку ймовірність перемоги у виборах вказаного кандидата є набагато меншою. В останні роки спостерігається відхід від пропорційної системи. Одномандатні округи використовуються останні чотири роки у виборах до Сенату.

Антоні З. Камінські

Побудова держави на принципах ліберально-конституційного устрою, якщо це не впливає зі змін, що відбуваються у самому суспільстві, є важким завданням, особливо тоді, коли це має проходити у посткомуністичних умовах, тобто після розпаду системи, що спиралася на принципи, діаметрально протилежні ліберально-демократичним цінностям: державна власність замість приватної; безапеляційне правління замість правління права; диктатура замість демократії; колективізм і пасивний послух наказам замість акценту на ініціативу і підприємливість особистості. Конституціоналізм передбачає обмеження компетенції держави і здатність суспільства до самоорганізації; комунізм – необмежені компетенції держави і атомізацію суспільства.

Конституція має три виміри, з яких лише один, технічний, має суто правовий характер. Насамперед, конституція є зібранням стратегічних рішень, що стосуються основ суспільно-політичного устрою. Їм повинні допомагати знаряддя дієвого виконання прийнятих принципів – без них конституція існує тільки на папері. Врешті, вона створює націю як політичну спільноту – виступає суспільним договором щодо нормативних принципів, які окреслюють

характер правління і критерії конкуренції за владу та привілеї. І в цьому останньому сенсі це також вибір політичної культури.

Стійкість конституційного ладу залежить від того, наскільки дієво він обмежує ставки політичних війн і мінімізує перехідні, часткові вигоди. Конституція повинна бути безсторонньою – якщо вона слугує лише домінуючим зараз інтересам, вона існує так довго, як довго вони можуть утримувати існуючі переваги. Ключем до успіху є властиве демократії використання «конституційного моменту», коли головні часткові інтереси не встигли ще перегрупуватися так, щоб нав'язати суспільству шкідливі для його розвитку правила гри.

Найважливішим рішенням при побудові концепції конституційного ладу є вибір форми правління (парламентської, президентської чи напівпрезидентської) і рішення стосовно виборчої системи. Сильна президентська влада в умовах слабо інтегрованого суспільства і розпорошеної парламентарної репрезентації породжує авторитарні тенденції. Парламентська форма правління меншою мірою ризикує підпасти під дію таких тенденцій. З міжнародних порівняльних досліджень щодо стабільності державного устрою постає, що найменш стабільним є поєднання президентської форми правління з пропорційними виборами до парламенту.

Існують різні варіанти виборчих систем до парламенту. Кожен з них має свої переваги і недоліки. Пропорційна виборча система (пропорційні вибори, багатомандатні виборчі округи) була прийнята частиною європейських держав більше ста років тому. Причиною були побоювання виборчої перемоги соціалістичних партій. До того часу депутати парламенту всюди обиралися більшістю голосів у одномандатних округах. Вважається, що так само, як пропорційна виборча система забезпечує пропорційність, так і мажоритарна система дає змогу краще контролювати існуючу систему правління і робить його більш ефективним.

Потрібно, однак, пам'ятати, що в умовах слабкості судової системи і корупції державної адміністрації кожна виборча система легко стає зряддям маніпуляцій, і жодна з них не забезпечує реалізації основних стандартів демократичної правової держави.

Здіслав Ілскі

1. Україна має обмежений досвід створення виборчого права, що виникає з власної державності. Має натомість багаторічний і різномірний досвід у галузі використання і творення виборчого права, який був набутий у процесі включення українців у парламентське життя багатьох держав, таких як Польща, Австро-Угорщина, Радянський Союз, а також набутий у спробах створення самостійної української держави. У рамках цього досвіду містився також певний погляд на виборчу систему.

2. Протягом майже 140 останніх років, існуючи у різних державах, українці переважно мали справу з мажоритарною виборчою системою, яка реалізовувалася у одномандатних виборчих округах. Таким чином обиралися депутати до Крайового сейму у Львові в 1861-1913 рр. і депутати до віденської

Державної ради у 1873-1901 рр. Так формувалася також Верховна Рада СРСР і Верховна Рада УРСР у 1937-1990 рр.

3. Українці мали різне сприйняття виборчих систем у СРСР і за монархії Габсбургів. Вони скептично сприймали мажоритарну виборчу систему часів СРСР. Натомість мажоритарна система, що застосовувалася в одномандатних округах в Австро-Угорщині, ними сприймалася і високо цінувалася. Ця система була простою, зрозумілою і надавала можливості захисту суспільних інтересів; вона стала важливим чинником української політичної культури.

4. Вже на початку ХХ ст. українці стикалися з ідеєю пропорційних виборів. Спочатку, обираючи в Австро-Угорщині депутатів до віденського парламенту в двомандатних округах, вони підходили до неї критично. Українці сприйняли пропорційність виборів у рамках створення власної держави після Першої світової війни, а у II Речі Посполитій у процесі парламентської діяльності стали навіть захисниками пропорційної виборчої системи. На це вплинуло головним чином сприйняття пропорційної виборчої системи як такої, що захищає інтереси українців у Польщі, і побоювання, що кардинальні або навіть коригувальні зміни погіршать політичну ситуацію українців у Польщі.

Н. М. ПАРХОМЕНКО,
доктор юридичних наук

НОВИЙ СТАТУТ НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ

Самоврядна діяльність Національної академії наук України визначається її Статутом. Тривалий час у цій галузі діяв Статут НАН України, затверджений 5 квітня 2002 р. Було зроблено кілька спроб його модернізації, але вистояв до 2016 р. Істотні зрушення у цій справі були обумовлені прийняттям наприкінці 2015 р. нового Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність». Він заклав принципово нові можливості для перебудови організації наукових досліджень на основі загальноєвропейських стандартів, істотно удосконалив відносини між державою і наукою.

Разом з тим, Законом передбачені і принципові положення, що стосуються демократизації внутрішнього життя НАН України, удосконалення її самоврядних засад. Ці засади були покладені в основу робіт по оновленню академічного Статуту.

З цією метою Президія НАН України утворила спеціальну комісію під головуванням Президента НАН України, академіка Б. С. Патона. До її складу увійшли відомі вчені, в тому числі і директор Інституту держави і права НАН України, академік Ю. С. Шемшученко, а у складі робочої групи комісії працювали науковці Інституту В. П. Нагребельний і В. І. Олещенко.

Підготовлений комісією проект Статуту НАН України був розміщений на сайті Академії і розісланий до академічних інститутів і відповідним фахівцям. Їх пропозиції допомогли поліпшити структуру і зміст проекту. Він був схвале-