

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОНЯТТЯ «ВИБОРЧА СИСТЕМА»

Вибори – один зі способів формування органів публічної влади, що, ґрунтуючись на безпосередній реалізації народовладдя, суб'єктивних виборчих прав громадян, характеризує досягнутий у конкретному суспільстві й державі рівень зрілості політичної свободи. Цей інститут базується на діалектичній єдності приватних і публічних інтересів, політико-правових цінностях конституціоналізму. Він відбиває, з одного боку, стабільність та ефективність публічної влади, з другого – її легітимність і демократизм [13, с. 43].

Вибори, як основа політичної демократії, мають і переваги, і недоліки. Це стає особливо очевидним в умовах проявів глобальної кризи багатьох інститутів сучасних демократій, у першу чергу виборчих систем, які в різних державах, у тому числі й тих, що зачисляються до так званих розвинених демократій, дають серйозні збої. Проте з точки зору конституцій-

ної демократії нічого досконалішого за вибори сучасні суспільства ще не виробили. Це й визначає актуальність дослідження виборчої проблематики, пошуки найбільш ефективних моделей виборчих систем і механізмів гарантування виборчих прав громадян на різних етапах виборчого процесу.

Проблеми виборів і виборчих систем були предметом вивчення науковців на різних етапах розвитку державознавства. У сучасній юридичній науці вони отримали значне місце в працях таких учених-державознавців, як Р.К. Давидов, О.Ю. Ковальчук, Л.М. Козодой, О.В. Лаврінович, Р.М. Максакова, В.Ф. Погорілко, М.М. Рябець, М.І. Ставнійчук, Ю.М. Тодика, В.Д. Яворський та ін. Чималі напрацювання щодо означеної проблематики мають у Російській Федерації, де їй присвячені роботи С.А. Авак'яна, О.С. Автономова, М.С. Бондаря, О.А. Вешнякова, О.К. Застрожної, С.Д. Князева, М.О. Ко-

тегової, В.В. Лапаєва, М.В. Масловської, Н.О. Михальової, О.Є. Постнікова, С.В. Юсова та ін. Аналіз наукових робіт вищезазначених і низки інших авторів дозволяє констатувати, що питання виборів і виборчих процедур досить широко висвітлено, проте аналіз виборчих систем залишається фрагментарним, зокрема, бракує чіткого визначення цього поняття й основних, сутнісних його рис та ознак. Мета даної статті – комплексне дослідження поняття «виборча система» з урахуванням його теоретичних, правових і практико-прикладних аспектів та визначення елементів його змісту.

Найбільш повно поняття виборчої системи може бути розкрито в контексті тісно пов'язаних з ним таких державознавчих категорій, як «вибори», «виборче право», «виборчий процес». Усі вони виступають важливими інститутами демократії, які за сучасних умов набувають значення самостійних, досить вагомих явищ публічно-правової й соціально-політичної дійсності.

Визначальною й найбільш загальною категорією виступають вибори як форма безпосереднього народовладдя, певна модель формування органів публічної влади. Вона зумовлена способом організації де-

ржавної влади, формою державного устрою, національним складом суспільства, його традиціями й культурою, впливом зовнішніх чинників [18, с. 5]. Вибори виступають механізмом корекції функціонування політичної системи, що оберігає її від стагнації й дозволяє перетворювати волю народу на реальну владу його представників, забезпечуючи легітимність і легальність владного функціонування представницьких та інших органів публічної влади. Крім того, вибори, як фундаментальний демократичний інститут, тісно пов'язаний зі сферою реалізації політичних прав і свобод, які юридично опосередковують можливість особи брати в них участь. Конкретні види виборів часто називають актом волевиявлення виборців щодо формування персонального складу органу публічної влади або заміщення посади.

Вибори включають у себе складну систему відносин з організації процесу заміщення складу органів публічної влади. Ці відносини можуть мати різноманітний характер, зокрема, правовий (матеріальний і процесуальний), організаційний, політичний та ін. Цей складник інституту виборів найчастіше характеризується через виборчу систему.

У наукових джерелах поняття «виборча система» розкривається з позицій широкого й вузького підходів. У межах першого виборча система визначається як комплекс суспільних відносин, які пов'язані або виникають у зв'язку з виборами органів публічної влади [Див.: 15, с. 3-6, 20, 23; 8, с. 5; 14, с. 104]. Такому підходу притаманна дійсна широта, оскільки він охоплює не лише відносини, врегульовані виборчим правом, а й ті, що виникають у процесі практичної діяльності суб'єктів і можуть бути безпосередньо не врегульовані виборчим законодавством, а також як відносини, що виникають у межах виборчих процедур, так і ті, що безпосередньо не пов'язані з формуванням органів публічної влади (наприклад, прийняття закону про Державний бюджет, що передбачає обсяг видатків на проведення виборів, реєстрація політичних партій). Цей підхід не має необхідної конкретики змісту й розмиває сутність категорії «виборча система».

У межах широкого підходу було запропоновано й більш конкретне тлумачення цього поняття як порядку організації й проведення виборів до представницьких органів публічної влади, як реалізація громадянами своїх виборчих прав [Див.:

7, с. 6; 5, с. 159; 24, с. 362; 1, с. 163]. Зміст виборчої системи становлять також суспільні відносини, але ті, що виникають безпосередньо у зв'язку з організацією й проведенням виборів. При цьому виникає питання розмежування конструкцій «виборча система» і «виборчий процес». Останній, як правило, визнається особливим видом юридичного процесу щодо реалізації конституційних принципів і норм організації періодичних вільних виборів, забезпечення виборчих прав людини і громадянина шляхом запровадження технологічної інфраструктури й послідовного виконання комплексу виборчих дій і виборчих процедур у встановлених законом межах [14, с. 255-256].

Щодо питання співвідношення виборчої системи й виборчого процесу існують 2 протилежні наукові позиції: (а) виборча система разом із системою виборчого права утворюють основну сторону виборчого процесу [10, с. 36] і (б) виборчий процес – це один з головних елементів виборчої системи, що забезпечує організацію проведення виборів у встановленому законом порядку [24, с. 366]. Вивчаючи співвідношення вказаних понять, з нашого погляду, слід виходити з наступного:

– по-перше, виборча система має первинний характер, особливості її позначаються на змісті основних стадій виборчого процесу, порядку вчинення певних виборчих дій і процедур;

– по-друге, виборчий процес забезпечує поетапне розгортання у часі й просторі тих суспільних відносин, що становлять зміст виборчої системи;

– по-третє, підкреслюючи динамічний, технологічний складник виборів, виборчий процес не вичерпує всього комплексу відносин, оскільки не зачіпає статичного складника організації виборів (принципи, правова основа, територіальна організація, суб'єкти виборів, правила та способи розподілу мандатів);

– по-четверте, відносини, що виникають у межах виборчого процесу, здебільшого врегульовані виборчим законодавством і є правовими, в той час як виборча система охоплює ширший комплекс суспільних відносин, у тому числі й тих, що можуть не одержувати безпосереднього правового регламентування, а виникати внаслідок практичної діяльності суб'єктів.

Наведене дозволяє характеризувати виборчу систему як більш широку за змістом кате-

горію, важливим елементом якої виступає виборчий процес як організаційно-процесуальний порядок реалізації виборчих прав громадян, формування виборних органів публічної влади.

Зарубіжна наука, як правило, не наголошує на широкому й вузькому підходах до поняття виборчої системи, хоча окремі тлумачення його різняться. Терміном «electoral system» позначається система організації виборів до парламенту, структура якої встановлюється законом. За її допомогою визначається, яка партія одержить право управління державою. Елементами цієї системи визнаються таємне голосування, порядок «нарізки» виборчих округів, фінансування політичних партій і процес підрахунку голосів. Ця конструкція використовується також і як синонім поняття «система голосування», де в першу чергу береться до уваги виборча формула [Див.: 25, с. 168, 186-189; 27, с. 64; 26, с. 2, 3].

Вузький підхід до розуміння категорії «виборча система» застосовується й у вітчизняному державознавстві: нею оперують як способом визначення результатів виборів, від якого залежить порядок розподілу депутатських мандатів і сам механізм організації виборів

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

[Див.: 17, с. 152; 2, с. 133]. Цей підхід знайшов особливе поширення в науці конституційного права зарубіжних країн. Так, А.О. Мишин трактував дану конструкцію як сукупність установлених законом правил, принципів, критеріїв, за допомогою яких встановлюються результати голосування [19, с. 173].

Указаний підхід звучує поняття виборчої системи не лише за його змістом, а й за видом виборів. Воно не застосовується, як правило, щодо виборів одноосібних органів влади (посадових осіб), що пов'язано з тим, що правила обрання такого органу не мають достатньо широкої варіації компонентів, а можуть різнитися лише в межах виборчої формули, правил допуску до розподілу місць і виборчих бюлетенів. Усе це дає підстави окремим науковцям робити висновки, що правила обрання одноосібного органу влади становлять принципово інший інститут, ніж виборча система, який треба позначати іншим терміном [6, с. 25-27]. Здебільшого такий підхід має опосередковане вираження: при тлумаченні категорії «виборча система» більшість науковців не відносять до сфери її застосування заміщення посад в одноосібних органах влади. Хоча з формально-юридичної точки

зору підстав для цього й немає: законодавець називає вид виборчої системи по виборах до таких органів у відповідних виборчих законах.

Раціональність вузького підходу обґрунтовується тим, що в сучасному світі принципи виборчого права й основні виборчі правила і процедури не мають суттєвих відмінностей. В основному відмінності виборчих процедур зумовлюються способом розподілу депутатських мандатів між кандидатами залежно від результатів голосування виборців або інших уповноважених осіб. Проте за такого підходу дефініція поняття «виборча система» наближається до певного набору процесуально-процедурних дій і вимог, які досить опосередковано відбивають політико-правову сутність цієї категорії, що призводить до втрати багатьох важливих її аспектів. Установлення виборчої системи не є результатом виключно суб'єктивного розсуду; воно зумовлюється низкою чинників об'єктивного характеру, оскільки вибори й виборча система віддзеркалюють реальний стан політичної системи суспільства, співвідношення сил у ньому й державі. Ось чому недоцільно заперечувати необхідність використання категорії «виборча система» в широкому

смислі, як і не слід, на нашу думку, відмовлятися й від вузького підходу до неї, замінюючи її конструкцією «спосіб установалення результатів голосування», як це запропонували деякі вчені [12, с. 23]. Така конструкція не розкриває повністю змісту поняття й не відповідає міжнародній практиці.

Виборча система не лише визначає підхід до формування складу колегіального представницького органу або заміщення посади, а й включає комплекс суспільних відносини щодо його реалізації. Суспільні відносини, що виникають у процесі організації й проведення виборів, є об'єктом впливу з боку норм та інститутів виборчого права. Останнє інституціоналізує виборчу систему й окреслює її правові параметри. Така особлива роль права зумовила появу ще однієї концепції розглядуваного поняття. У її межах виборча система визнається сукупністю правових норм, що (а) закріплюють виборчі права громадян, (б) регулюють організацію й порядок виборів до органів державної влади [Див.: 21, с. 37; 3, с. 3]; (в) закріплюють принципи, на підставі яких відбуваються вибори, реалізуються виборчі права громадян, (г) встановлюють відповідальність депутатів та інших виборних посадових

осіб за свою діяльність перед виборцями, (д) визначають порядок організації й проведення виборів, (е) упорядковують відносини, що виникають у процесі формування органів державної влади, (є) регулюють взаємовідносини виборців з депутатами та іншими обраними ними особами [11, с. 98, 99]. Виборче ж право визнається сукупністю юридичних норм, що закріплюють права громадян обирати й бути обраними до органів державної влади, регламентують порядок їх реалізації [Див.: 20, с. 13; 14, с. 29] і право відкликання виборцями обраних ними осіб, які не виправдали довіри [11, с. 98, 99]. Інакше кажучи, об'єктивне виборче право розуміється лише як сукупність норм, що регулюють суб'єктивні виборчі права.

Формально-юридичним підґрунтям виникнення такої концепції стала термінологічна нечіткість конституційно-правової регламентації. На теренах колишнього Радянського Союзу поняття «виборча система» вперше в законодавчій практиці було використано Конституцією СРСР 1936 р., де відповідну назву мала глава XI. У першій Радянській Конституції й конституціях радянських республік замість цієї конструкції використовувалась категорія «виборче право», що дало під-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

стави деяким дослідникам вважати, що законодавець вкладає в ці терміни ідентичний смисл [22, с. 5].

Таку концепцію поняття «виборча система» навряд чи можна визнати доцільною, оскільки вона не лише призводить до змішування категорій «виборча система» і «виборче право», які мають самостійний зміст і самостійне значення, а й суперечить принципам побудови вітчизняної правової системи. Але разом з цим не можна заперечувати й тісного зв'язку цих двох понять. Сукупність правових норм, що визначають характер виборчої системи, її принципи, регулюють відносини з організації й проведення виборів, становить правову основу як обов'язковий елемент виборчої системи. Остання, у свою чергу, є предметом регламентування виборчого права, але лише в частині відносин, зокрема, тих, що безпосередньо пов'язані з реалізацією права громадян обирати й бути обраними в органи публічної влади. Разом із цим до її змісту входять і відносини, що регулюються корпоративними нормами (статутами політичних партій, громадських організацій тощо), а також звичаями, традиціями, нормами політичної моралі, етики даного суспільства [Див.: 4, с. 20-26;

14, с. 104]. Виборча система повніше й детальніше охоплює різноманіття суспільних відносин, що виникають при підготовці й проведенні виборів, відчутно впливаючи на розвиток виборчого законодавства.

На підставі вивчення фактичних відносин законодавець має можливість виявити прогалини правової регламентації, встановити ступінь важливості й загальності тих чи інших суспільних відносин, указати на необхідність їх правового регулювання, виявити в практиці виборів найбільш раціональні й ефективні форми та способи розв'язання поставлених завдань і закріпити їх у законі. Фактично суспільні відносини виборчої системи щодо виборчого права виступають як вимоги практики, як рушійна сила вдосконалення законодавства. Виборча система становить фактичну сторону організації виборів до органів публічної влади, а виборче право пов'язано з їх конституційно-правовим проявом, що включає юридичні характеристики суб'єктів та об'єктів виборів, змісту і структури виборчих відносин, які внаслідок цього набувають форму правовідносин [9, с. 305, 306].

Таким чином, категорії «виборча система» і «виборче право» не лише тісно пов'язані, а

й впливають одна на одну. Як відзначають М.С. Бондар та А.А. Джангарян, становлення й функціонування нової системи виборчого права неможливо, по-перше, без оновлення реальних суспільних відносин, що складають зміст суспільно-політичного інституту виборів, порядку їх організації й проведення на всіх рівнях формування виборних органів державної влади й органів місцевого самоврядування в умовах демократичного суспільства; по-друге, формування нової системи виборчого права безпосередньо передбачає оновлення організаційної системи побудови й функціонування органів та установ, покликаних забезпечувати реалізацію вимог виборчого законодавства, гарантувати захист виборчих прав громадян; по-третє, розвиток та оновлення виборчого права неможливі без зміни його законодавчої бази [16, с. 20].

Викладені концепції й підходи з достатньою переконливістю свідчать про брак загально визнаної наукової позиції щодо поняття «виборча система», про різноманіття наукових поглядів стосовно цієї проблематики. Як державно-правова категорія, виборча система існує в нерозривній єдності її юридичних і соціально-політичних характеристик. Елемен-

тами її в наукових джерелах визнаються: (1) виборче право й порядок установаження результатів виборів [11, с. 98-99]; (2) усі види виборів, що відповідно до Конституції й законодавства відбуваються на території держави [17, с. 152]; (3) спосіб організації виборчої території, порядок висування кандидатів на виборні посади, характер голосування й система визначення його результатів [23, с. 90-92]; (4) соціальні й політичні суб'єкти, які здійснюють цілеспрямовану діяльність з реалізації активного й пасивного виборчого права, організації підготовки й проведення виборів, а також (5) виборчі правовідносини, виборчий процес, виборчі технології, виборча практика, індивідуальна й колективна суспільна «виборча» свідомість, правова й політична культура [13, с. 10, 11]. Перелік елементів виявляється настільки широким і різноманітним, що не дозволяє чітко сформулювати дефініцію поняття «виборча система», а інколи навіть свідчить про втрату його самостійного значення.

Вважаємо, що до змісту розглядуваної категорії мають бути віднесені лише ті елементи, які виступають юридичними показниками моделі виборчої системи. Як сукупність суспільних відносин, що виникають у

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

зв'язку з організацією й проведенням виборів до представницьких органів публічної влади, здійсненням громадянами своїх виборчих прав, виборча система елементами свого змісту має принципи, правову основу, територіальну організацію виборів, суб'єктів, виборчий процес, правила та способи розподілу депутатських мандатів. Ці елементи й надають уявлення про виборчу систему як комплексне утворення статичних і динамічних елементів, юридичної форми й фактичної сторони суспільних відносин і забезпечують до-

сягнення політико-правової й функціональної мети цієї системи в умовах конкретного суспільства й держави. Саме вони можуть мати ті особливості, що визначатимуть своєрідність і неповторність виборчої системи певної країни й загальносвітове різноманіття видів систем.

Чітке визначення як поняття виборчої системи, так і елементів її змісту дозволить покращити якість нормотворчої і правозастосовної діяльності, спрямувати зусилля на подальше дослідження виборчої проблематики.

Список літератури: 1. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учеб. курс: В 2-х т. – Т.2. – М.: Юристъ, 2007. – 778 с. 2. Автономов А.С., Веденеев Ю.А., Луговой В.В. Сравнительное избирательное право: Учеб. пособ. – М.: Норма, 2003. – 208 с. 3. Анисимова Т.Б. Избирательная система СССР. – М.: ВПШ при ЦК КПСС, 1953. – 32 с. 4. Астафичев П.А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. – Орел: Изд-во ОРАГС, 1999. – 204 с. 5. Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. – М.: Изд-во БЕК, 1998. – 519 с. 6. Белов С.А. Избирательная система как правовой институт. Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2003. – 173 с. 7. Василенков П.Т. Избирательная система СССР. – М.: Изд-во МГУ, 1956. – 56 с. 8. Василик М.А., Вершинин М.С. Избирательная система России: Словарь-справочник. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2000. – 160 с. 9. Веденеев Ю.А. Новое избирательное право // Очерки по истории выборов и избирательного права. – Калуга: М., 1997. – 388 с. 10. Загайнов С.В. Избирательный процесс в современной России: конституционно-правовой аспект. Дис. ... канд. юрид. наук. – Майкоп, 2006. – 192 с. 11. Зиновьев А.В. Избирательная система России нуждается в радикальной реформе // Правоведение. – 1994. – № 3. – С. 98-102. 12. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательные системы России: теория, практика, перспективы. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 358 с. 13. Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика / Под ред. С.В. Юсова. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2005. – 208 с. 14. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов / Под ред. А.В. Иванченко. – М.: Норма, 1999. – 842 с. 15. Ким А.И. Советское избирательное право. Вопросы теории, избирательного законодательства и практики его применения. – М.: Юрид. лит., 1965. – 210 с. 16. Конституционная ценность избирательных прав граждан России / Н.С. Бондарь, А.А. Джангарян. – М.: Формула права, 2005. – 336 с. 17. Конституційне право України: Акад. курс: У 2-х т. – Т.2 / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Юрид. думка, 2008. – 800 с. 18. Лаврінович О.В. Выборче законодавство України та проблеми його вдосконалення: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2001. – 16 с. 19. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. для вузов. – 13-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. – 520 с. 20. Постников А.Е. Избирательное право России: Науч. и учеб. издание. – М.: Изд. гр.

ИНФРА – М – НОРМА, 1996. – 209 с. **21.** Уманский Я.Н. Советское государственное право. – М.: Госюриздат, 1959. – 439 с. **22.** Щетинин Б.В. Советская избирательная система. – М.: Знание, 1974. – 64 с. **23.** Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999. – 124 с. **24.** Юридична енциклопедія: В 6-ти т. / Відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т.1: А-Г. – 672 с. **25.** *Bredley A.W., Ewing K.D.* Constitutional and Administrative Law. – L.&N.-Y., 1997. – 812 p. **26.** Electoral laws and their political consequences / Ed. by *B.Grofman* and *A.Lijphart*. – N.-Y.: Agathon Press, 1986. – 287 p. **27.** *Reeve A., Ware A.* Electoral systems: a comparative and theoretical introduction (Theory and practice in British politics). – L.&N.-Y.: Routledge, 1992. – 750 p.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОНЯТИЯ «ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА»

Бодрова И.И.

Проанализировано понятие «избирательная система» в соотношении с категориями «выборы», «избирательный процесс», «избирательное право». Рассмотрены основные его концепции. Раскрыта сущность и элементы избирательной системы.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, избирательный процесс, избирательное право.

TEORETIKO-LEGAL ASPECTS OF CONCEPT «ELECTORAL SYSTEM»

Bodrova I.I.

The concept «electoral system» in the correlation with categories «elections», «electoral process», «electoral law» has been analysed in the article. Its basic concepts have been considered. The electoral system essence and elements have been opened.

Keywords: elections, electoral system, electoral process, electoral law.

Надійшла до редакції 25.12.2009 р.