

УДК 342.7(477)

О.О. ЧУБ, канд. юрид. наук, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

ТРАНСФОРМАЦІЇ У ВИБОРЧОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Ключові слова: виборча система, демократичний режим, партійна сфера, представництво, громадська думка

В Україні відома практика прийняття нового виборчого закону (його нової редакції) під кожні наступні вибори. Це пояснюється пошуком оптимальної системи виборів у державі, що розвивається, молодій демократії, однак і момент дестабілізації через часті зміни, і суб'єктивний (партійний, груповий) розсуд у вирішенні цих питань не заперечується. Були випробувані різні типи й підвиди систем обрання парламенту: від мажоритарної – через змішану – до пропорційної, і пошук «кращої» з них не завершений.

Теоретичне підґрунтя для дослідження зазначеної проблематики викладене у працях таких західних дослідників, як Ж.-П. Жакке, М. Дюверже, Ф. Люшер, Б. Манен, П. Розанвалон, А. Лійпхарт, таких вітчизняних учених-правознавців, як Ю.О. Тихомиров, Ю.М. Тодика, В.Я. Тацій та ін. Метою цього дослідження є аналіз ключових моментів, які зазнають змін у виборчому законодавстві України та окреслення бажаних напрямів такого реформування. Новизна роботи полягає в дослідженні зазначених питань у прив'язці до ступеня адекватності представництва інтересів громадян в загальнонаціональному парламенті.

Усі виборчі системи, випробувані в Україні, виявили характерні для них переваги й недоліки: мажоритарна (1997 р.) – забезпечувала регіональне представництво (регіональне лобі), однак не сприяла структуризації парламенту, стверджувалося, що Верховна Рада була атомізованою. Перехід до змішаної сис-

теми (2001 р.) пояснювався пошуком оптимального поєднання переваг мажоритарного й пропорційного принципів, що зрозуміло в державі із ще не сталою практикою демократичних процедур.

Чинний Закон «Про вибори народних депутатів України» 2004 р. (у редакції 2005 р., з численними змінами) закріпив суто пропорційну систему з «закритими» списками, і саме останні стали предметом гострих дискусій як у суспільстві, так і в політикумі. Основою незадоволеності виборців у цьому випадку стало голосування лише за назву партії (навіть не за її програму, тому що в Україні політичні партії – суб'єкти виборчого процесу так і не сформулювали своїх чітких концепцій розвитку держави й суспільства, не рахуючи загальних популістських тез «податки – менше», «пенсії – більше», варіацій та тему державної мови й векторів міждержавного співробітництва). Критикувалася відсутність впливу виборця на персональний склад парламенту в ситуації, коли у виборчій бюлетень вписана лише перша п'ятірка кандидатів, а в продовженні списку нерідко можна було зустріти, наприклад, осіб, проти яких на момент виборів були порушені кримінальні справи (це не заважає реєстрації як кандидата в народні депутати, має значення лише судимість, якщо вона не погашена або не знята у встановленому законом порядку). Зокрема, на парламентських слуханнях у травні 2010 р. більшість учасників виступали за трансформацію виборчої системи в пропорційну з «відкритими» списками (із преференціями). Однак основним простим і розумним аргументом «проти» виявилася складність такої процедури: у ситуації, коли суб'єктами виборчого процесу, наприклад, у 2006 р. за даними ЦВК були 45 партій (блоків), і кожна з них могла включити до списку від 18 до 450 кандидатів, форму й розмір виборчого бюлетеня складно собі уявити. Тому на сьогоднішній день найбільшою підтримкою користуються пропозиції про перехід (повернення?) до змішаної (паралельної) системи виборів.

Остання здебільшого застосовується в тих країнах, де відбувається пошук і становлення виборчих систем або існує необхідність досягнення компромісу між принципом представництва в парламенті різних політичних сил і стабільністю сформованого уряду. До її переваг відносять те, що вона дозволяє виявити як реальний вплив політичної партії, так і популярність окремих кандидатів, що вкрай важливо для суспільства, де політика має не стільки інституційний, скільки персоналізований характер.

Дискусії про переваги виборчих систем – класична тема конституційного права. Професор Страсбурзького університету Ж.-П. Жакке [1, с.75] відзначав, що обрання виборчої системи є надзвичайно відповідальним, оскільки результати виборів безпосередньо залежать від виборчої системи, що застосовується. Виборча система впливає не тільки на обрання представників, але також на характер і кількість політичних партій, а в більш широкому розумінні – і на державну систему. Система виборів повинна, крім усього іншого, давати можливість виборцям впливати на політику й забезпечувати високий рівень ефективності влади.

Борці за виборчі реформи зазвичай підраховують ефект своїх систем у порівнянні з розподілом голосів, отриманих партіями при попередньому способі голосування. За спостереженнями М. Дюверже [2, с.454], першим результатом виборчої реформи буває зміна не тільки розподілу місць, але також і розподілу голосів. Виборці по-різному голосують при мажоритарному режимі й при системі пропорційного представництва, при двох і одному турі, при партійних списках і при уніомінальному голосуванні.

Зрозуміло, що переваги й недоліки тієї або іншої виборчої системи є відносними й жодна з них не є абсолютно справедливою, кращою або найбільш діючою – все залежить від того, який контекст демократичної системи буде вибраний мірилом порівняння. У рішенні у справі Матьє-Моен і Клерфейт проти Бельгії Європейський суд з прав лю-

дини вказав, що при будь-якій виборчій системі не можна уникнути феномена «загублених голосів». У зв'язку із цим будь-яка система повинна оцінюватися у світлі політичного розвитку країни.

Треба також враховувати, що громадська думка, виборчий режим і система партій утворюють три взаємозалежних посилки. Наприклад, можна відзначити досить чіткий вплив систем партій і виборчого режиму, яким вони породжені, на географічну локалізацію громадської думки [2, с.460–461]. Існує дві тенденції розвитку громадської думки: націоналізація, яку має своїм наслідком система пропорційного представництва, або регіоналізація, імпульс якій дає мажоритарна система. І та, й інша фактично її деформують – тільки в протилежних напрямках: перша згладжує локальні особливості громадської думки, а друга їх перебільшує. Феномен має й важливий політичний вимір: система пропорційного представництва веде до зміцнення національної єдності (однорідності), мажоритарне голосування перебільшує місцеві відмінності. Наслідки відповідно можуть бути як сприятливі, так і несприятливі – залежно від специфічного стану кожної партії.

Найбільш несприятливими є ситуації, коли виборча реформа виглядає як явний маневр заради досягнення політичної вигоди для окремої політичної сили, або коли системі міняють настільки часто, що виборці не встигають «зорієнтуватися» [3, с.17]. Виборча система в ідеалі повинна бути максимально нейтральною щодо всіх партій і кандидатів, вона не має допускати відверту дискримінацію жодної політичної сили.

Виборча система по можливості повинна також забезпечувати створення парламенту, в якому були б представлені всі вагомі групи інтересів, незалежно від того, які це меншості – ідеологічні, етнічні, мовні, регіональні або релігійні. Наприклад, щодо національного фактору в не діючому вже Законі «Про вибори народних депутатів України» від 24.09.1997 р. установлювалося, що одномандатні мажоритарні виборчі округи утворю-

ються з урахуванням компактності проживання національних меншин (для забезпечення їхнього представництва). Але український законодавець відмовився від застосування останнього критерію, й сьогодні в Україні, як і в більшості країн світу, діє суто територіальний принцип організації виборів в усі державні й самоврядні органи: виборчі округи утворюються з урахуванням адміністративно-територіального поділу.

Відомо, що у світі існують сотні варіантів виборчих систем, однак усі вони традиційно поділяються на три узагальнені сім'ї: мажоритарні, напівпропорційні, пропорційні. При цьому термінологія може різнитися: наприклад, виборчі системи, які ми звикли вважати змішаними, у європейських класифікаціях називають паралельними (Parallel) напівпропорційними, а дійсно змішані (Mixed Member Proportional, MMP) відносять до пропорційних. При цьому різниця між ними полягає в тому, що в змішаних (у такому розумінні) системах депутатські мандати, які розподіляються за партійними списками, компенсують диспропорції, викликані результатами голосування в одномандатних округах. Тобто голосування за партію має першочергове значення, кількість голосів, поданих за партію, визначає кількість місць, на які партія може розраховувати в парламенті (наприклад: якщо партія одержала 10 % голосів, вона має право на 45 (10 % з 450) місць у парламенті; якщо ця партія виборола 23 місця в одномандатних округах, до цих мандатів додається ще 22 додаткові місця, які отримають перші 22 кандидати за партійним списком, – подібні системи застосовувалися в Німеччині, Новій Зеландії). Така система, на перший погляд, здається більш складною для сприйняття, однак їй властиві позитивні аспекти пропорційної системи (у першу чергу – стимулювання розвитку партійної сфери), і разом з тим вона забезпечує можливість географічного представництва виборців, стурбованість яким характерна для аграрних держав, що розвиваються, де місцеві фактори відіграють вагомий роль у полі-

тиці або де виборці очікують, що депутат буде їхнім представником у законодавчому органі в буквальному значенні цього слова.

Не існує ідеальних виборчих систем, які забезпечували б повне політичне представництво. Більше того, досвід європейських країн свідчить, що у всіх випадках зміни виборчої системи спостерігається підвищення рівня виборчої нестабільності («volatility»). Віддання переваги конкретній виборчій системі завжди має неабиякий вплив на майбутнє політичного життя країни, і, можливо, найбільш прийнятно, щоб один раз впроваджена виборча система залишалася практично незмінною хоча б на деякий більш тривалий історичний період, а політичні інтереси стабілізувалися навколо неї, виходячи із закладених нею реалій.

Стратегічною метою вдосконалення виборчого законодавства в Україні є розробка єдиного кодифікованого акта (виборчого кодексу), що дозволив би уніфікувати загальнонормативні та процедурні норми, наскільки це можливо для якісно різнорідних виборчих процесів щодо народних депутатів, Президента, місцевих рад та голів. Навіть коли йдеться про всеукраїнський та місцеві референдуми, деякі з етапів їх проведення також є подібними до виборчих і можуть бути врегульовані синхронно.

Такого роду комплексний акт допоміг би уникнути повторів та неузгодженостей між декількома виборчими законами, наприклад, щодо принципів виборчого права, складання та уточнення списків виборців, територіальної організації виборів, системи виборчих комісій, правил ведення передвиборчої агітації, порядку голосування та підрахунку голосів виборців. Разом із тим, цей підхід до розробки системного акта обумовлює вимушене внесення до текстів проектів виборчих кодексів численних застережень, посилань, вказівок на уточнення окремих положень у подальшому (в наступних розділах, присвячених окремим типам виборів), що певною мірою ускладнює їх текст для сприйняття і використання.

Крім усього іншого, мають бути враховані численні правові позиції щодо механізму реалізації права вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, сформульовані у рішеннях Конституційного Суду України. Так, варто відмітити Рішення від 26.02.1998 р. № 1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України) щодо невідповідності Конституції положення, що виборці, які не брали участь у голосуванні, підтримують волевиявлення інших; щодо необхідності відновлення активного виборчого права для осіб, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі; Рішення від 06.07.1999 р. № 7-рп/99 (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови): громадянину України надано право вільно бути обраним до будь-якого органу державної влади, зокрема до Верховної Ради України, до органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови; Рішення від 30.01.2002 р. № 2-рп/2002 про недискримінаційний (на думку Суду) характер грошової виборчої застави; Рішення від 17.04.2003 р. № 9-рп/2003 (справа про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим) щодо неконституційності обмеження перелічених у Законі державних службовців вимогою подання для реєстрації кандидатами в депутати зобов'язання про припинення виконання службових повноважень на період виборчої кампанії; Рішення від 03.07.2003 р. № 13-рп/2003 (справа про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування); Рішення від 23.10.2003 р. № 17-рп/2003 (справа про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів) про неконституційність припису для кандидатів-самовисуванців щодо проживання чи роботи

в межах території виборчого округу; Рішення від 19.10.2009 р. № 26-рп/2009 (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України), яким розцінена як така, що звужує зміст та обсяг активного виборчого права, додаткова вимога для громадян, які проживають або перебувають у період підготовки і проведення виборів за межами України, перебуванням на консульському обліку, тощо.

У ході реформування виборчого законодавства в Україні сприйнято ідею про запровадження постійної системи територіальних виборчих округів та звичайних виборчих дільниць та винесення питання їх формування за часові межі виборчого процесу. Водночас, якщо це питання залишиться без відповідного регулювання у виборчому законодавстві, виникне необхідність заповнення цієї прогалини в інших конституційних законах, наприклад, про адміністративно-територіальний устрій України, тобто можливе перенесення цих питань до сфери законодавчого врегулювання територіальної організації держави.

Пропонується скасувати можливість виборця голосувати «проти всіх», не передбачати таку графу у виборчому бюлетені. Дійсно, за висновком Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України» (Закон від 25.03.2004 р.) від 02.03.2006 р. «можливість голосувати проти всіх є незвичною для усталених демократій. Це може посилити політичну апатію населення. Це також може створити у виборців ілюзію, що їхнє голосування мало значення, тоді як їхній голос насправді не є таким» (п.78). Водночас, залежно від сучасних політико-правових реалій в Україні можливість протестного голосування залишає право вибору громадянам, розчарованим у «акторах» політичних процесів, й відсутність такої можливості змушує таких виборців до неявки на виборчі дільниці, а значить, для зростання і так небажаного явища абсентеїзму.

У більшості проектів пропонується, щоб право на участь у розподілі депутатських ма-

ндатів набували партії, на підтримку (регіональних) списків кандидатів від яких у межах загальнодержавного виборчого округу подано три і більше відсотків дійсних голосів виборців. Беручи до уваги досвід різних країн, прохідний бар'єр від 3 до 5 відсотків, у принципі, вважається прийнятним (п.86 зазначеного Висновку Венеціанської комісії).

Найбільше ж складною і вирішальною, зрозуміло, є проблема винаходу оптимальних в конкретній історичний період виборчих систем до представницьких органів, насамперед парламенту, в Україні. Зазвичай їх зміна об'єктивно обумовлюється ситуативною необхідністю для домінуючих політичних сил. Ідеальна ж мета визначення оптимальної парадигми у цьому напрямку – забезпечити

принцип адекватного представництва громадян (народу України, територіальних громад відповідно) у цих органах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты : учеб. Пособие / Жакке Ж.-П. – Пер. с франц. – М. : Юристъ, 2002. – 365 с.
2. Дюверже М. Политические партии / Дюверже М. – Пер. с франц. – М. : Академический Проект, 2002. – 560 с.
3. Рейнолдс Е. Посібник з розробки виборчих систем / Рейнолдс Е., Рейллі Б. – К. : Міжнарод. ін-т демократії та сприяння виборам IDEA, 2003. – 168 с.

Чуб О. О. Трансформації у виборчому законодавстві України / О. О. Чуб // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 836–840 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11coovzu.pdf>

Досліджені загальні тенденції та ключові моменти щодо змін у нинішньому виборчому законодавстві України; проаналізовані відомі світові тенденції щодо взаємозв'язку адекватності представництва громадської думки в парламенті, виборчої системи та партійної сфери у демократичних державах.

Чуб Е.А. Трансформации в избирательном законодательстве Украины

Исследованы общие тенденции и ключевые моменты касательно изменений в действующем избирательном законодательстве Украины; проанализированы известные мировые тенденции относительно взаимосвязи адекватности представительства общественного мнения в парламенте, избирательной системы и партийной сферы в демократических государствах.

Chub O.O. Transformations in the Electoral Legislation of Ukraine

General tendencies and key moments concerning changes in the current electoral legislation of Ukraine are researched; known world tendencies concerning interrelation between the adequacies of representation of public opinion at the national parliament, an electoral system and the party sphere in democratic countries are analyzed.