

УДК 324(477)+329(477)

ПРОБЛЕМИ ТИПОЛОГІЇ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ

Ростислав Панкевич

Львівська міська рада

пл. Ринок 1, м. Львів 79008, Україна, тел. (0322) 97-19-32

У статті розглядаються функції виборчих систем, політичні наслідки їхнього застосування, а також позитивні та негативні сторони від впровадження різних типів виборчих систем. Окрім цього, особливу увагу звернуто на спроби впровадження пропорційної виборчої системи в Україні.

Ключові слова: виборча система; функції виборчих систем; типи виборчих систем; парламент.

Як відомо, під терміном "виборча система", розуміють порядок формування виборчих органів у державі, який є результатом аналізу та розуміння суб'єктами політичного процесу інтересів суспільства, політичної традиції та культури. За своєю суттю, виборча система може бути демократичною та недемократичною. Окрім цього виборча система може сприяти чіткій партійній структуризації парламенту, то це, відповідно, дає змогу сформувати однопартійний чи коаліційний уряд і через партійну відповідальність за стан справ забезпечити стабілізацію політичної системи, її гласність та публічність. Принцип структуризації передбачає не спрощення демократії до можливості керувати урядом через просте голосування, а посилення його відповідальності від волі більшості. Громадська думка поволі усвідомлює, що політична діяльність відповідатиме потребам суспільства лише тоді, коли вона набере характеру професійної діяльності. Отже, мова йде про вищий ступінь діяльності – політичне функціонування, яке властиве партіям, лобістським групам, рухам і т. ін. Громадяни за інерцією часу поволі позбуваються негативізму понять "партія", "влада", що є закономірним явищем. Адже суспільство є на перехідній стадії від моноідеологічних форм диктатури до плюралістичної демократії [1].

Виділяють низку функцій виборчої системи: функцію легітимізації владних повноважень виборчої особи чи органу, функцію відповідальності виборців, функцію комунікативну, функцію рекрутування політичних кадрів, функцію забезпечення політичної конкуренції, функцію оновлення політичної еліти, функцію розподілу мандатів. Ці функції можуть, водночас, призвести і до негативних результатів. Приміром, функція оновлення політичної еліти може призвести до розпорошення політичної еліти, її дезорієнтації; функція забезпечення політичної конкуренції знову ж таки за певних умов може призвести до дестабілізації політичної системи тощо [2].

Політичні наслідки від застосування виборчих систем неодмінно призводять до модифікації низки чинників політичного життя: 1) політичної системи; 2) кількості партій; 3) сутності партій; 4) зв'язку між депутатом і виборцями; 5) стратегії виборчих кампаній; 6) політичного кадрового добору.

Політики часто розмірковують: чому б не визначити параметри оптимальної виборчої системи і не застосовувати на практиці лише її? На думку західних політологів Рейна Таагепера та Метью Шугарта, цілком досконалої системи виборів немає [3]. Розрізняють такі виборчі системи: мажоритарну, змішану (пропорційно-мажоритарна) та пропорційну.

Мажоритарна виборча система, система відносної більшості (від франц. *majorite* – більшість) – забезпечує перемогу кандидатові, який отримав встановлену законом більшість голосів виборців, що взяли участь у голосуванні. Ця система найчастіше застосовується на Американському континенті, в країнах Африки і Тихоокеанського басейну. Мажоритарна виборча система діє у Франції, Македонії, та інших європейських державах, а також у деяких країнах-членах СНД – Казахстані, Киргизстані і т.д. Розрізняють мажоритарну виборчу систему абсолютної та відносної більшості (плюральною системою), а також преференційну виборчу систему. За першої умови обраним вважається той кандидат, який набрав абсолютну більшість голосів, тобто 50% голосів плюс один голос, від загальної кількості проголосованих у конкретному виборчому окрузі і визнаних дійсними голосів, за другої – перемагає той, хто набрав більше голосів, ніж будь-який інший кандидат окремо. Преференційне голосування застосовується у багатомандатних округах, де виборець самостійно визначає рейтинг внесених у бюлетень кандидатів. Залежно від кількості депутатів, які обираються від виборчого округу, розрізняють одномандатну (обирається один депутат від округу) та багатомандатну (декілька депутатів від округу, кількість встановлюється законом конкретної держави) мажоритарну виборчу систему. Прикладом багатомандатної мажоритарної виборчої системи є система виборів Президента США. Його обирають, по суті, двоступенево: громадяни голосують за колегію “виборщиків”, які висувуються єдиним списком комітетами політичних партій із 50 штатів, а вже після цього колегії “виборщиків” віддають свої голоси персонально за кандидатів у президенти.

Отже, мажоритарна виборча система є майже досконалою, оскільки максимальна враховує думки більшості виборців окремого виборчого округу. Водночас система ця має низку недоліків. Наприклад, невідповідність кількості здобутих партіями голосів виборців і кількості отриманих ними депутатських мандатів. Трапляються випадки, коли партія, отримуючи 49 % голосів, взагалі не отримує жодного мандата.

Змішана виборча система, будучи комбінацією мажоритарної та пропорційної виборчих систем, значною мірою виражає компроміс між носіями влади у державі. На пострадянському просторі змішану систему використовують в Україні, Росії, Грузії, Вірменії, а також в Угорщині, Хорватії. Класичним прикладом змішаної виборчої системи є поділ мандатів навпіл – 50 % за мажоритарними округами, 50 % за партійними списками. Пропорційна і мажоритарна частини можуть мати різні величини поділу від 20 % до 50 %. Серед варіантів такої виборчої системи – є механізм обрання нижньої палати за пропорційним, а верхньої – за мажоритарним принципами. Для проходження політичних партій у вищі представницькі органи встановлюється відповідний бар'єр. Зокрема у ФРН достатньо високий 5 % бар'єр не дає змоги потрапити у парламент представникам радикальних організацій. Цей бар'єр сприяє водночас виробленню стійких основ політичної системи через укрупнення політичних партій, які користуються підтримкою у більшості населення. Хоча, як вказують західні та вітчизняні політологи, традиційно вважають, що чиста пропорційна система сприяє ускладненню партійної системи через збереження

великої кількості дрібних політичних партій, а мажоритарна система, навпаки, змушує партії шукати шляхи до об'єднання та коаліції.

Пропорційна виборча система (від лат. *proportionalis* – той, що має правильне співвідношення) передбачає розподіл депутатських мандатів між списками кандидатів політичних партій та блоків партій пропорційно до кількості голосів, отриманих кожним із цих списків. У цьому випадку виборець голосує не за конкретну особу, а за ту чи іншу партію (коаліцію партій), яка виставляє свій список кандидатів. Ця система переважає у Польщі, Ізраїлі, Фінляндії, Данії, Бельгії, Швейцарії, Швеції, Норвегії, Ірландії, Ісландії, Румунії, Люксембурзі, Нідерландах. Як бачимо, пропорційне представництво домінує у державах-членах Європейського Союзу. У пропорційній виборчій системі розрізняють “жорсткі” (виборець не може вплинути на розташування кандидатів у списку), “напівжорсткі” та “м'які” (виборець, голосуючи за партію, може віддати пріоритет окремому її кандидату) списки. Своєрідністю пропорційної виборчої системи є визначення меж виборчого округу. Зазначимо, що в Західній Європі (у країнах ЄС зокрема), пропорційне представництво є найпоширенішим способом балотування і має низку відмінностей. У деяких країнах допускається “панашаж” (встановлений законом дозвіл виборцеві голосувати за кандидатів різних партій) та голосування з правом зміни порядку кандидатур у списках [4]. Заслугує на увагу правило “д’Ондта”, яке застосовується як в пропорційній, так і у змішаній виборчій системах і полягає у розподілі залишкових мандатів між партіями у порядку зменшення величини [5].

На відміну від мажоритарної, пропорційна виборча система краще враховує відповідність між кількістю голосів та мандатів. Вона також не дозволяє поширювати практику купівлі виборчих округів, легалізує політичну діяльність шляхом відкритої конкуренції політичних партій та партійних коаліцій. У цьому її перевага. Недоліком системи є втрата безпосереднього зв'язку виборців з кандидатами у депутати і вже обраними за партійними списками депутатами. Контроль за діяльністю депутата здійснює у цьому випадку безпосередньо політична партія.

Торкаючись питання доцільності пропорційної виборчої системи для України (зауважимо, що дискусія ця немає широкого характеру, і далі кулуарів Верховної Ради та нечисленних політологічних центрів не виходить), слід згадати дискусію, яка велася і ведеться в українському політикумі протягом останніх років. Зокрема, депутати реформаторського крила Верховної Ради та представники низки демократичних партій переконані, що пропорційна система дасть змогу швидше структурувати суспільство та зміцнити політичні партії і в такий спосіб наблизитися до формування “спільної політичної волі” [6] – своєрідного вияву політичної стабілізації. Ми вважаємо, що дискусія з приводу функціонування оптимальної виборчої системи не завершилася. Водночас зауважимо, що в країнах, де є традиції функціонування виборчих систем, домінує консервативний підхід до їхніх видозмін. Тому вважається, що виборчі системи досить інертні. Дослідники констатують, що більшість країн дотримуються правил, які були запропоновані одночасно з загальним виборчим правом. Сьогодні в Україні частково відновлюються традиції, виникають нові форми виборчих змагань. У цьому контексті нам видається доцільним саме консервативний підхід щодо видозмін виборчих систем. Потрібен час, аби нинішня пропорційно-мажоритарна система довела своє право на існування, вкоренилася в політичну систему та у менталітет українського виборця й стала одним з інструментів демократії.

Але, починаючи з 1999 р., ми спостерігаємо зовсім інші тенденції, коли одна виборча система ще не встигла вкоренитися, як її намагаються замінити на іншу. З

цього року в Україні фактично розпочато процес випробовування третього типу виборчої системи – пропорційної. Неадекватність змішаної (мажоритарно-пропорційної) виборчої системи політичним реаліям України дехто з політологів аргументує так. Змішана виборча система впроваджує неприпустиме для демократичної держави поєднання двох альтернативних принципів формування єдиного однопалатного органу вищої законодавчої влади [7].

У 1999 р. у вищому законодавчому органі України поновилася дискусія стосовно доцільності прийняття пропорційної виборчої системи, як такої, що посилить роль політичних партій в управлінні країною та пришвидшить формування сучасної політичної культури громадян. Обстоювати пропорційну виборчу систему почали представники впливових (численних) фракцій політичних партій у парламенті. Члени фракції КПУ Георгій Пономаренко та Анатолій Пейгалайнен подали на розгляд Верховної Ради законопроект, в якому передбачено проведення парламентських виборів на пропорційній основі. 18 грудня 1999 р. його законопроект схвалено у першому читанні. У листопаді 2000 р. профільний комітет Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, опрацювавши понад тисячу поправок депутатів, вирішив, що законопроект можна виносити на друге читання. Деякі політологи вважали, що проект закону на пропорційній основі Верховна Рада може схвалити. Водночас зазначимо, що противниками пропорційної системи виборів були Адміністрація Президента (Володимир Литвин) й особисто Президент України Леонід Кучма.

В українському суспільстві немає і не може бути однозначного ставлення до питання, якій бути виборчій системі. Це насамперед зумовлено низьким рівнем правової освіти українського виборця, його консерватизмом і загалом негативним ставленням до політичних партій (їх надто великої кількості та ідеологічної маловідмінності), що суттєво не впливають на систему прийняття політичних рішень.

Проект закону про вибори на пропорційній основі у парламенті зустрів чимало супротивників. Серед них і тодішнього заступника голови Верховної Ради Степана Гавриша, який подав відповідну постанову, що може загальмувати розгляд згаданого законопроекту. Микола Томенко, тодішній директор Інституту політики, навпаки, переконаний, що пропорційна виборча система є краща від мажоритарної, адже в українських реаліях вона може утруднювати процес купівлі виборчих округів і вимагатиме менших фінансових впливів. Водночас політолог вважає, що досягнення компромісу у стінах Верховної Ради змусуватиме депутатів схвалити модифікований, змінений варіант змішаної системи виборів.

Які ж аргументи у противників пропорційної виборчої системи? Наприклад, голова комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Юлій Йоффе вважає, що схвалений у першому читанні законопроект на пропорційній основі “суперечить Конституції, обмежуючи права громадян вільно обирати і бути обраними до органів державної влади”. Тоді як аргументи аналітиків щодо неконституційності засад змішаної виборчої системи можуть видатися куди вагомішими. Політолог Віталій Котигоренко справедливо стверджує, що поєднання принципів мажоритарної та пропорційної виборчих систем унеможливає реалізацію гарантованих Ст.38-ю Конституції України прав: права громадян на участь в управлінні державними справами та бути обраним до органів державної влади на принципі рівності усіх людей у своїх правах. А ця засада впливає зі Ст.21 Конституції України [7].

Юлію Йоффе, однак, опонували не лише деякі політологи, а й представники найчисленнішої, на той час, фракції у парламенті – комуністичної [8]. Водночас, опоненти знайшлися й у фракції Народного Руху України, члени якої були переконані, що легко подолають поріг у 4 % на наступних парламентських виборах.

Своєрідну думку щодо труднощів нинішнього виборчого процесу висловив колишній постійний представник Президента у Верховній Раді України Роман Безсмертний. Він вважає, що “ні новий закон про вибори на пропорційній системі, ні побажання окремих політичних сил не визначають точної політичної структури в державі, оскільки сьогодні вона ґрунтується винятково на майновому розшаруванні” [9]. Іншими словами, будь-яка виборча система на цьому етапі виступатиме заручником майнового розшарування українського суспільства.

-
1. *Панкевич Р.* Стабілізація як один з головних чинників політичної системи // Політичний процес в Україні: стан і перспективи розвитку: Зб. наук. праць. – Львів, 1998. – С. 89 – 92.
 2. *Шаповал В.М.* Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – К., 1997. – 264 с.; Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / Редкол. Ф. М. Рудич (голова) та ін. – К., 1998. – 352с.
 3. *Таагенер Р., Шугарт Мэтью С.* Описание избирательных систем / Современная сравнительная политология: Хрестоматия. – М., 1997. – 342 с.
 4. *Панкевич Р.* Сучасна типологія виборчих систем Європи // Вісник Львівського університету, Вип. 2, 2000. – С. 200-204.
 5. Білоус А. Виборче законодавство та партійна система України в порівнянні з деякими країнами ЄС та Східної Європи // Нова політика. – 1999. – №1. – С.3 – 4.
 6. *Ковтун В.* До безперешкодного волевиявлення (Підсумки виборів 1994 року) // Права людини в Україні. – К., 1994. – С. 23 – 25.
 7. *Котигоренко В.* Виборчий марафон з бар'єрами // Політика і культура. – 2000. – № 46. – С. 6 – 8.
 8. <http://www.rada.kiev.ua>.
 9. <http://www.pravda.com.ua/?1067-5-1>

PROBLEMS OF THE ELECTION SYSTEMS TYPOLOGY

Rostyslav Pankevych

Lviv City Council

1 Rynok Sg., Lviv 79008, Ukraine, tel. (0322) 97-19-32

Funktions of election system, political consequences of their application and also pros and cons of implementation of different election system types are discussed in this article.

In addition, special attention is turned on attempts of implementation of the proportional election system in Ukraine.

Key words: election system; functions of election systems; election system types; parliament.

*Стаття надійшла до редколегії 20.03.2002,
прийнята до друку 10.10.2002.*