

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

DOI: 10.34015/2523-4552.2021.4.09
УДК.342.821

Пирога І. С.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного
прав та порівняльного правознавства
Ужгородського національного універ-
ситету
ORCID: 0000-0002-2798-7795

Кадебська Е. В.,
кандидат економічних наук,
заступник директора з науково-мето-
дичної роботи Волинського інститу-
ту імені В'ячеслава Липинського
ПрАТ «ВНЗ «МАУП»
ORCID: 0000-0002-0707-6222

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ ТА ВИБОРЧА СИСТЕМА УКРАЇНИ

У статті проаналізовано прийнятий Верховною Радою України Виборчий кодекс в частині виборів народних депутатів. Історія з його ухваленням нагадує справжній заплутаний детектив. Не секрет, що саме виборчі правила гри завжди розглядалися українськими політиками як спосіб знайти найбільш вдалі конфігурації для посилення власного впливу – особливо для тих політсил, які перебувають при владі. Запропоновано внести наступні зміни: повністю відкрити регіональні списки, змінити систему підрахунку голосів, ввести поняття імперативного мандату.

Ключові слова: партійні списки; прохідний бар'єр; підрахунок голосів; імперативний мандат; виборчі регіони.

На основании комплексного исследования избирательного процесса как общественного явления акцентировано, что каждая избирательная кампания характеризуется определенной спецификой и особым отношением к ней гражданского общества и государства. Определено, что выборы являются комплексным явлением, которое основывается не только на законодательстве, рецепции международных норм и мощной судебной системе, но и на массовой психологии избирателей, исторических традициях, политической культуре, сложившиеся в стране, экономической и политической ситуации, религиозных, моральных, демократических ценностях избирательного процесса.

Ключевые слова: партийные списки; проходной барьер; подсчет голосов; императивный мандат; избирательные регионы.

Постановка проблеми.

У сучасній вітчизняній політичній практиці відбувається широка експертна дискусія з невідкладної модернізації інститутів демократії. Одним із напрямків є якісна модифікація електоральної системи, яка має значний вплив на тип партійної системи, встановлення оптимальної кількості політичних партій, здатна посилити / послабити політичні конфлікти і напруженість у суспільстві.

В Україні відбувалося експериментування з електоральними системами (мажоритарна, пропорційна, змішана), але жодна з них не дала бажаних ефектів. Змішана система з розподілом місць 50 на 50% не давала стимулів для розвитку політичних партій, викликала значну фрагментацію політичного поля. Пропорційна система із закритими партійними списками в загальнонаціональному окрузі розірвала зв'язки виборців з депутатським корпусом, блокувала роботу парламенту і стала одним із чинників неефективності напівпрезидентської системи в Україні. Ці виборчі системи не призвели до бажаних наслідків – не сприяли розвитку партійного поля і ефективній роботі політичної системи в цілому. Тому пошук оптимального формату виборчої системи є актуальним завданням.

Аналіз досліджень проблеми.

Реформуванню виборчих систем присвячено багато публікацій вітчизняних вчених і практиків (Н. Багашевій, Ю. Крючковський, Д. Ковриженко, С. Конончук, М. Ставнійчук, С. Рябов, А. Романюк). Критерії, що визначають ефективність виборчої системи, досліджували зарубіжні вчені: Д. Батлер, К. Бенуа, С. Бірч, А. Лійпхарп, Л. Мазікот, П. Норріс,

Д. Раї, А. Рейнольдс, Ш. Роккан, Р. Таагепера, Д. Фаррел, М. Шугарт. Однак підходи до оптимізації виборчих систем та їх вплив на управління виборчим процесом в роботах вітчизняних вчених взагалі відсутні.

Мета дослідження полягає у виявленні критеріїв, які найбільше впливають на тип виборчої системи, і забезпеченні способів їх імплементації.

Виклад основного матеріалу.

Проектування електоральної системи необхідно почати з визначення критеріїв. Американський дослідник Д. Горовіц розглядає критерії через призму цілей, які потрібно досягти в результаті впровадження виборчої системи. Він виділяє шість цілей [1]:

- пропорційність розподілу місць відповідно до поданих голосів виборців;
- підзвітність обраних представників перед виборцями;
- довгостроковість влади;
- перемога одного з кандидатів у відповідності з критерієм Condorset;
- міжетнічну і міжконфесійну згоду;
- закріплення окремих владних посад за представниками меншин.

Більш повний перелік критеріїв розроблений експертами Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам [2, с. 9].

Основним критерієм експерти традиційно вважають забезпечення представництва і відображення структури суспільства [3, с. 118]. Форма представництва може бути різною. Територіальне представництво передбачає наявність депутатів, що представляють певний регіон і підзвітні населенню, яке проживає на цій території. Структурне представницт-

во передбачає певне гендерне та вікове співвідношення депутатів, співвідношення депутатів за матеріальним становищем, представлення різних релігійних, мовних і національних груп суспільства [4, с. 106]. Представницький орган повинен враховувати партійно-політичну ситуацію та ідеологічний поділ суспільства. Важливим критерієм є значимість виборів для виборців – їх реальний вплив на управління державою. Він передбачає забезпечення підзвітності влади, щоб вибрані посадовці дотримувалися передвиборних обіцянок.

Відповідність міжнародним стандартам як критерій з'явився відносно недавно. Розробка виборчої системи відбувається в умовах дії численних міжнародних угод, резолюцій і конвенцій. Серед міжнародних документів, які доцільно використовувати при створенні виборчої системи в Україні, можна виділити Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН 1966 р., резолюції, висновки і рекомендації, розроблені Радою Європи, Європейським Союзом, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі, Венеціанською комісією [5, с. 29]. Єдиних узгоджених міжнародних стандартів проведення виборів не існує, є консенсус щодо принципів, на яких має базуватися електоральна система: вільні, чесні та періодичні вибори з гарантованим загальним правом голосу для дорослого населення; таємне голосування і неможливість тиску на виборця; відповідність принципу: одна людина – один голос.

Основними критеріями, на які варто звернути увагу розробникам виборчої системи в Україні, є: забезпечення представництва і відображення структури суспільства, підзвіт-

ність влади та обраних представників, сприяння формуванню стабільної і ефективної влади, а також задоволення критерію прийнятності витрат на виборчий процес і відповідність міжнародним стандартам [6].

Критерії часто суперечать один одному, тому завдання розробників виборчої системи полягає в оптимізації системи, яка максимально відповідає більшості критеріїв. Виборча система визначає стабільність коаліції, а та, в свою чергу, стабільність виконавчої влади. Ефективність законодавчої роботи залежить від дієвості парламентської більшості і визначається електоральною системою. Що стосується тривалості перебування кабінету при владі, то держави з двопартійною системою мають найбільш тривалі кабінети. Чим більша кількість ефективних партій, тим менший термін перебування кабінету при владі. Відомо, що використання системи відносної більшості в одномандатних округах загалом сприяє більшій стабільності кабінету, ніж використання пропорційної системи в багатомандатних округах.

Важливим напрямком інституційної модернізації політичної системи України є реформування виборчого законодавства. Реформування виборчої системи необхідне як на національному, так і на місцевому рівнях [7]. Діюча в Україні змішана система виборів до парламенту не тільки не змогла повністю нівелювати недоліки пропорційної системи із закритими списками (зокрема відсутність зв'язку між депутатами і виборцями), але й загострила протиріччя між політичними силами всередині парламенту.

При реформуванні виборчої системи слід врахувати можливості її

впровадження, орієнтуючись на політичні партії як суб'єкти виборчої системи. Реформування може бути успішним, якщо політичні партії побачать перспективу збільшення своєї присутності в виборних органах влади – так звана модель К. Бенуа «максимальної кількості місць у представницькому органі» [8, с. 62]. Суть цього підходу полягає в тому, що зміна виборчої моделі відбувається за умови, що основні політичні партії або блоки за нової системи збільшать свою присутність в парламенті. Якщо основні партії не отримують приросту кількості місць, то очікувати введення нової системи не слід [9, с. 72].

В Україні політичні партії не можна вважати незалежними суб'єктами. Велику роль відіграють лідери партії, які мають визначальний вплив на становлення виборчої системи. Особисті уподобання політичних лідерів до типу виборчої системи продиктовані їх бажанням посилити свою владу або вплив [10, с. 17]. Пропорційна система із закритими списками в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі надає лідерам партій значний вплив на порядок розміщення кандидатів у прохідній частині списку, а, отже, і шанси потрапляння в парламент. Така система спонукає партійних лідерів до продажу прохідних місць у списку. Виборці не мають змоги вибрати відповідальних і підзвітних їм депутатів, а депутати «цікавляться» проблемами виборців тільки в періоди проведення передвиборної агітації.

Мажоритарна або пропорційна система з невеликими регіональними списками краща. Проте невеликий регіональний список може бути

доповнений великим списком в загальнодержавному виборчому окрузі, порядок кандидатів у якому визначає виключно партія. Тому електоральна система з невеликим регіональним списком має ті ж недоліки, що і пропорційна система з закритими списками.

Розробка оптимальної виборчої системи в Україні зазвичай зводиться до виконання рекомендацій, резолюцій і висновків європейських організацій. Запровадження в Україні пропорційної системи з відкритими списками рекомендовано Резолюцією 1755 ПАРЄ «Функціонування демократичних інститутів в Україні», прийнятою в жовтні 2010 р., і в останній резолюції ПАРЄ з тією ж назвою – «Функціонування демократичних інститутів в Україні», ухваленою 25 січня 2017 р. Найбільш оптимальним варіантом виборчої системи для загальнонаціонального рівня виборів вбачається введення пропорційної системи з відкритими регіональними списками. Серед найбільших переваг пропорційної системи – її здатність забезпечувати ефективне представництво всіх значущих соціально-політичних груп. Водночас одним із найбільш негативних моментів цієї системи є те, що вона призводить до надмірного представництва малих партій в парламенті. Найважливішим параметром, що впливає на ступінь представництва в пропорційних та змішаних системах, є так звана магнітуда округу – число місць, що розподіляються в окрузі. Щодо кількості парламентських партій діє так званий закон Дюверже: вибори за системою відносної більшості в одномандатних округах загалом сприяють формуванню двопартійної системи. Пропорційні виборчі

системи, навпаки, сприяють формуванню багатопартійної системи.

Зараз в Україні намагаються здійснити перехід до виборчої системи з відкритими списками. У парламенті прийнято Виборчий кодекс № 396-IX від 19.12.2019 [11], який передбачає вибори народних депутатів за пропорційною системою з відкритими регіональними списками. Виборчий кодекс прямо не передбачає участі у виборах блоків партій. Участь в парламентському виборчому процесі виборчих блоків побічно передбачено приписами ст. 81 Конституції України. Вирішення цього питання вимагає окремої правничої дискусії, а то й розгляду в Конституційному Суді України. Пропорційна виборча система з голосуванням за відкритими списками забезпечує зв'язок депутатів з виборцями. Зрозуміло, що при розподілі мандатів між кандидатами не за чергою в списку, визначеному партією, а за преференціями виборців депутати будуть більш зацікавлені в підтримці зв'язків з виборцями.

Закріплення депутатів за відповідними регіонами, звичайно, наближає їх до виборців, але не зобов'язує виконувати передвиборчі обіцянки, звітувати про свою роботу в парламенті, діяти відповідно до волі виборців тощо. Виборча система України повинна вирішувати і такі проблеми, яких у світі більше ніде немає. Йдеться про великі проблеми з дисципліною і відповідальністю депутатів. Часто обговорення законопроектів проводяться за відсутності кворуму в залі засідань – депутата уособлює тільки його картка, залишена вранці після реєстрації. Значна частина депутатів взагалі не бере участі в роботі парламенту (зов-

сім не відвідують засідання) або не беруть участь у законотворчій діяльності (в обговоренні, не вносять поправок, не працюють над проектами законів). Після отримання депутатського мандата взагалі не спілкуються з виборцями, ніколи не звітують за свою роботу тощо.

Тому виникає потреба не тільки в зміні виборчої системи, але і в посиленні відповідальності депутата за результати своєї діяльності. Для вирішення цих проблем є дві можливості. Перша пов'язана із запровадженням відкритих списків на виборах і введенням імперативного мандата, який надає виборцям право відкликати в будь-який момент часу депутата, який не виправдав їхніх сподівань. Задля забезпечення можливості використання імперативного мандата загальнодержавні списки партії пропонуємо скасувати, залишаючи тільки регіональні списки. Для цього в систему підрахунку голосів у Виборчому кодексі необхідно внести мінімальні зміни: голоси виборців, не використані при розподілі депутатських мандатів в регіоні (кількістю, меншою від виборчої квоти), передаються в регіони, де партія має найбільшу кількість невикористаних голосів. При введенні імперативного мандата необхідно розробити процедуру та критерії, що дають право на відкликання депутата. Приблизний перелік критеріїв: постійна присутність на засіданнях; одноосібне та відповідальне голосування в залі та комітеті; обов'язкове голосування лише трьома кнопками: «за», «проти» або «утримався»; періодично (принаймні, після кожної сесії) звітувати (бажано в регіональних ЗМІ) перед виборцями за свою роботу в парламенті.

Зараз у більшості країн світу імперативний мандат відсутній. Однак порожні зали Верховної Ради під час обговорення законопроектів і повне ігнорування інтересів виборців вимагають повернення імперативного мандата. Зняття депутатської недоторканності в парламенті законодавчо дуже ускладнено: будь-яке розслідування діяльності депутата вважається незаконним, однак у комітет необхідно подати переконливі (здобуті законно) докази правопорушень депутатом. Значно простішим може виявитися відкликання депутата, який втратить недоторканність автоматично.

У Європі на загальнонаціональному рівні право відкликання депутатів передбачено тільки у ФРН: уряди земель мають право відкликати своїх депутатів з Бундесрату. Взагалі ж механізм відкликання вважається американським інститутом і головним чином поширений на місцевому рівні, зокрема в 18 штатах США, в деяких провінціях Канади, країнах Південної Америки [12]. Пропорційна система виборів на основі виключно регіональних списків зможе зберегти роль партій як основних гравців політичної системи країни і забезпечити повне регіональне представництво в парламенті. Така система дозволить встановити тісніший зв'язок виборців з депутатами, а партії змусить відповідальніше ставитися до формування виборчого списку. Зросте і відповідальність депутата. Функціонування пропорційної системи з відкритими регіональними списками передбачає голосування виборця як за загальнонаціональну програму, так і за конкретного кандидата з регіону проживання виборця. Право на відкликан-

ня депутата (імперативний мандат) підвищить його відповідальність за виконання передвиборчих обіцянок; мотивуватиме законотворчу роботу. Є надія, що механізм відкликання забезпечить підвищення відповідальності партії за рішення, які приймаються в парламенті.

Другий метод забезпечення відповідальності влади передбачає зміну періодичності виборів до Верховної Ради і терміну повноважень депутатів. Слід скоротити термін повноважень депутатів Верховної Ради до чотирьох років. Вибори проводити раз на два роки. На кожних виборах обирати тільки половину депутатів парламенту, тобто кожні два роки склад оновлювати наполовину. Виборці отримають можливість переобрати половину парламенту раз на два роки, що однозначно забезпечить формування нової більшості і формування нового уряду.

Висновки. Пропорційна електоральна система з відкритими регіональними списками здатна забезпечити оптимальне регіональне представництво народу і підзвітність обраних представників перед виборцями. Запропоновано два варіанти оптимізації електоральної системи в Україні: 1) пропорційна система з відкритими регіональними списками і імперативним мандатом; 2) пропорційна система, за якої вибори проходять раз на два роки, а на кожних виборах обирається половина парламенту. Термін повноважень Верховної Ради необхідно скоротити до чотирьох років. Вважаємо за доцільне передбачити в законі обов'язок депутата подавати звіт за свою роботу в пресі (в регіоні, від якого він обраний), принаймні, після закінчення кожної сесії.

Список використаних джерел

1. Donald L. Horowitz. Electoral Systems and Their Goals: A Primer for the Decision-makers. Duke University Durham, North Carolina U.S.A. January 2003. URL: <https://cic.nyu.edu/sites/default/files/e6electoralsystemshorowitz.pdf>
2. Reynolds A., Reill B. The International IDEA Handbook of Electoral System Design. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005. 239 p.
3. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: матеріали Венеціанської комісії, Парламентської асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Б. Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. Київ : Логос, 2009. 500 с.
4. Наход М. Майбутнє пропорційної виборчої системи в Україні: національний та регіональний вибір. *Політична реформа очима експертів: значення публічних консультацій*: збірник статей. Київ : Факт, 2007. С. 94–107.
5. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / за заг. ред. Є.В. Радченка: Київ : Факт, 2003. 258 с.
6. Наход М. А. Фактори та критерії розробки виборчих систем, їх значення для управління виборчим процесом. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. №2 (40). С. 1–9. URL:
7. Фісун О. А. Дослідження найбільш поширених у світі пропорційних виборчих систем і перспектив їх запровадження у національне державотворення та правотворення: аналітична доповідь / за заг. ред. О. А. Фісуна. Київ : ШСД, 2007. 120 с.
8. Benoit K. and Schieemann J. W. Institutional Choice in New Democracies. *Journal of Theoretical Politics*. 2001. Vol. 13. N2. P. 60–72.
9. Rokkan S. Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development. Oslo: Universitetsforlaget, 1970. New York: David McKay, 1970, 464 p.
10. Birch S., Millard F., Popescu M. and K. Williams. Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe. Bringstoke, Hampshire & New York: Palgrave Macmillan, 2002.
11. Виборчий кодекс України № 396-IX від 19.12.2019:/ Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>
12. Report on the imperative mandate and similar practices. European commission for democracy through law (Venice Commission). Council of Europe. Strasbourg. 16 June 2009. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-e)

References

- Donald, L. Horowitz. (2003). *Electoral Systems and Their Goals: A Primer for the Decision-makers*. Duke University Durham, North Carolina, U.S.A. URL: <https://cic.nyu.edu/sites/default/files/e6electoralsystemshorowitz.pdf>
- Reynolds, A., Reill, B. (2005). *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Nahod, M. (2007). Majbutnye proporcijnoyi viborchoyi sistemi v Ukrayini: nacionalnij ta regionalnij vibir. *Politichna reforma ochima ekspertiv: znachennya publichnih konsultacij: zbirnik statej*, 94–107.
- Radchenko, Ye. V. (red.). (2003). *Viborche zakonodavstvo: ukrayinska praktika, mizhnarodnij dosvid ta shlyahi reformuvannya*. Kiyiv: Fakt.
- Nahod, M. A. (2011). Faktori ta kriteriyi rozrobki viborchih sistem, yih znachennya dlya upravlinnya viborchim procesom. *Aktualni problemi derzhavnogo upravlinnya*, 2 (40), 1–9.

Fisun, O. A. (2007). *Doslidzhennya najbilsh poshirenih u sviti proporciynih viborchih sistem i perspektiv yih zaprovadzhennya u nacionalne derzhavotvorennya ta pravotvorennya: analitichna dopovid*. Kiyiv: ShSD.

Benoit, K. and Schieemann, J. W. (2001). Institutional Choice in New Democracies. *Journal of Theoretical Politics*, 13 (2), 60–72.

Rokkan, S. (1970) *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Oslo: Universitetsforlaget, 1970. New York: David McKay.

Birch, S., Millard, F., Popescu M. and Williams, K. (2002). *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*. Basingstoke, Hampshire & New York: Palgrave Macmillan.

I. Pyroha, Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Constitutional Law and comparative law Uzhhorod National University
ORCID: 0000-0002-2798-7795

E. Kadebska, PhD in Economics, Deputy Director for Scientific and Methodological Work Volyn Institute named after Vyacheslav Lypynsky JSC «MAUP»
ORCID: 0000-0002-0707-6222

European integration and the electoral system of Ukraine

Based on a comprehensive study of the electoral process as a social phenomenon, it is emphasized that each election campaign is characterized by a certain specificity and special attitude of civil society and the state. It has been determined that elections are a complex phenomenon based not only on legislation, the reception of international norms and a strong judicial system, but also on the mass psychology of voters, historical traditions, political culture in the country, economic and political situation, religious and moral strata, democratic values of the election process, etc. It was found that the issue of electoral management plays an important role in the formation of a democratic regime and is a stabilizing tool for relieving tensions in society. The problem of finding the optimal electoral system for Ukraine is considered. It is established that the electoral system should promote the expression of the real will of voters, as well as meet generally accepted standards of democratic elections. The electoral system can be built to ensure spatial representation, installation systems of political parties, ensuring the representation of regional minorities. To date, Ukraine does not have an optimal version of the electoral system that would, on the one hand, stimulate the development of multiparty system and, on the other hand, promote both democracy and an effective political system. Ukrainian election legislation is in constant dynamics. The effectiveness of the electoral system in the country is determined primarily by public recognition of election results. Therefore, the existence of a crisis in the electoral process, as part of the political crisis in the country, requires the introduction of anti-crisis management of the electoral process.

Keywords: party lists; threshold; counting of votes; mandatory mandate; electoral regions.