

З. В. Кузнєцова*, М. М. Боднарук†

ЕВОЛЮЦІЙНО-ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ
ВИБОРЧИХ СИСТЕМ В УКРАЇНІ ПРИ ФОРМУВАННІ ПАРЛАМЕНТУ

Стаття спрямована на розгляд теоретичних та практичних аспектів впровадження в національне виборче законодавство найбільш оптимальної виборчої системи при формуванні загальнонаціонального органу законодавчої влади.

Ключові слова: демократія, вибори, референдум, виборче право, вибор-

* кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та правосуддя ОНУ ім. І.І. Мечникова

† аспірант кафедри конституційного права та правосуддя ОНУ ім. І.І. Мечникова

© З.В. Кузнєцова, М.М. Боднарук, 2008

ча система, виборчі цензи, виборча квота.

У теорії виборчого права одним із найважливіших аспектів, що традиційно розглядається експертами та законодавцями, є зв'язок між становленням інститутів демократії, правами людини та дієздатністю публічних органів державної влади. Еволюція виборчого права в Україні недвозначно засвідчує сталу тенденцію до демократизації виборчого процесу та впровадження в національне законодавство найбільш оптимальної та ефективної системи виборів. На сьогодні, в умовах політичної неспроможності парламенту створити коаліцію депутатських фракцій, нездатністю політичних сил формувати національне законодавство ставить під сумнів спосіб організації формування самого парламенту.

Одним із чинників еволюційного процесу є скасування всіляких обмежень, що мали місце в минулому, таких як: соціальних, майнових, статевих, територіальних, расово-етнічних, віросповідних, вікових тощо. Будь-які прямі або непрямі привілеї чи обмеження виборчих прав громадян України за зазначеними ознаками забороняються. Заборону на привілеї та обмеження цих прав обумовлено особливостями України як держави з багатонаціональним складом населення, громадяни якої користуються різними мовами та належать до різних релігійних конфесій тощо.

Конституція і законодавство України встановлюють мінімум цензів і обмежень щодо права громадян на участь у виборах та референдумах. У багатьох країнах, в тому числі з сталими демократичними традиціями, встановлюється ценз осілості, закріплюється, що не мають права обирати особи, засуджені за вчинення злочину, поки вони відбувають покарання, а в деяких країнах як захід міри судового покарання передбачено навіть позбавлення права участі у виборах протягом відповідного строку [1].

Для того щоб громадянин України мав право стати суб'єктом виборчих прав, відповідно і брати участь у референдумах, він повинен досягти 18 років і бути дієздатним. Ніяких інших цензів Конституція України не містить. Це стосується і тривалості проживання (цензу осідлості), і освіти (цензу освіти), матеріального стану громадянина тощо. Зазначене свідчить, що ні Конституція України, ні виборче законодавство, ні законодавство про референдуми не передбачають інших виборчих цензів для реалізації активного виборчого права. Зокрема, мають право голосу громадяни, які перебувають в місцях позбавлення волі за вироком суду, а також заарештовані за підозрою в учиненні злочину.

Крім цього, теорія виборчого права відстежує принципи, на яких мають базуватися норми демократичного виборчого законодавства і процесу. До таких принципів належать: принцип загальності; принцип прямого виборчого права; принцип рівності.

Істотним питанням вибору і впровадження моделі виборчої системи, серед інших чинників, є також її вплив на електоральну свідомість та електоральну поведінку громадян. Адже одні моделі сприяють більшій мобілізації та консолідації інтересів виборців, тоді як інші, навпаки, сприяють їх плюралізації та розпорошенню. А оскільки та чи інша модель виборчої системи може впливати на відповідність між кількістю поданих голосів та одержаних у кінцевому підсумку мандатів, то є підстави вважати, що одні виборчі системи більшою чи меншою мірою можуть спотворювати реальний розподіл та вплив політичних сил у суспільстві.

При розгляді сутнісних характеристик виборчих систем не можна абстрагуватися від характеристики типу політичної системи, що склалася в державі так само як і від історичного етапу розвитку держави і суспільства на шляху утвердження демократичних інститутів влади та управління.

Враховуючи всі ці та інші обставини теоретичного порядку, розглянемо різні типи або моделі виборчих систем, що діяли і діють в Україні протягом всіх років її незалежності.

Українська виборча система зазнала значних трансформацій за період незалежності, пройшовши шлях від мажоритарної до пропорційної (варіант закритих списків). Зазначимо, що остання виборча система, тобто, пропорційна, має прямий зв'язок з початком розбудови політичних партій у незалежній Україні, який можна датувати жовтнем 1990 року, коли було скасовано шосту статтю Конституції, що визначала керівну роль у державному будівництві.

Отже, виборча система - це найважливіший політичний ресурс, що забезпечує органи державної влади та органи місцевого самоврядування мандатом народної довіри. І лише, спираючись на нього, влада бере на себе відповідальність за реалізацію проголошеного політичного курсу.

Поняття *виборчої системи* використовується в юридичній науці та державно-правовій практиці як у широкому так і вузькому значеннях.

У широкому значенні виборча система - це система суспільних відносин, урегульованих правовими нормами, яка пов'язана безпосередньо з виборами органів публічної влади тієї чи іншої країни. Така сукупність суспільних відносин регламентується нормами виборчого права, яке виступає підгалуззю конституційного права. На основі аналізу норм виборчого законодавства можна зробити висновок, що сфера зазначених відносин є надзвичайно широкою - від питань призначення виборів, утворення виборчих комісій, виборчих округів і дільниць, фінансування виборів, складання списків виборців до висування і реєстрації кандидатів до виборного органу, здійснення передвиборної агітації, проведення голосування, підбиття підсумків голосування та результатів виборів.

У вузькому розумінні виборча система - це певний, встановлений законом спосіб розподілу мандатів між кандидатами в залежності від результатів голосування виборців. Проте і в цьому випадку йдеться про ту частину суспільних відносин, які врегульовані, передбачені, визначені й упорядковані правовими нормами.

Сьогодні вже стає зрозумілим, що виборчі закони повинні відображати тісний зв'язок між демократією та виборчою системою. Оскільки, вибори як основа легітимної зміни носіїв державної влади, спроможні виявити всі свої переваги лише за умови законодавчого визначення оптимального для даної країни типу виборчої системи. Така система має відповідати, насамперед, світовим демократичним стандартам, а також, що не менш важливо відображати власний досвід проведення виборчих кампаній, акумулювати кращі його здобутки та нейтралізувати негативні його прояви [2].

Історично так склалося, що Закон України «Про вибори народних депутатів України» виступає модельним законодавчим актом у галузі виборчого законодавства України в цілому. Власне, кожний із законів про вибори народних депутатів України - 1989, 1993, 1997, 2001, 2004 років на відповідному етапі розвитку Української держави виступав визначальним законодавчим актом у правовому регулюванні народовладдя.

Аналіз нині існуючих виборчих систем переконливо доводить, що жодна із них не є ідеальною. А тому можна вести мову лише про ті чи інші переваги виборчих систем які застосовувались національним виборчим законодавством. Головним тут, на наше переконання, є суперечність між об'єктивними потребами суспільства та інтересами політичних сил які більшою чи меншою мірою збігаються з інтересами суспільного розвитку, політичної стабільності, зміцненню засад демократії в країні. Оскільки йдеться насамперед про Україну, то переходимо до безпосереднього розгляду моделей виборчих систем які існували за часи незалежності у нашій державі.

Мажоритарна виборча система будується на принципі лідерства, адже тут перемагає хтось один - особа чи партія, що є учасниками виборчого процесу. За цією системою обраним вважається кандидат або партійний список, що переміг на підставі більшості поданих голосів у виборчому окрузі. При цьому, що істотно, важливою є наявність фіксованого порога при визначенні більшості голосів, поданих «за». Він може бути абсолютний, відносний або кваліфікований. Тому теорія виборчого права розглядає мажоритарну систему абсолютної, відносної та кваліфікованої більшості. За першої, тобто абсолютної більшості (або французька модель), переможець має набрати щонайменше 50% плюс один голос. За другої, тобто відносної більшості (англійська модель), переможцем вважається той, хто набрав більше голосів за своїх конкурентів. Мажоритарна система кваліфікованої більшості передбачає, що для обрання кандидат має набрати більше половини голосів виборців, тобто певну кваліфіковану більшість, яка встановлюється законодавством, наприклад - 2/3, 70 відсотків тощо. Ця система в практиці застосовується рідко, оскільки визнається як не результативна.

Пропорційна виборча система передбачає такий порядок визначення результатів голосування, за якого розподіл мандатів між партіями, що виставили своїх кандидатів у депутати до законодавчого органу, здійснюється відповідно до кількості отриманих ними голосів.

Вибори до Верховної Ради України в 1994 році пройшли за мажоритарною системою - для перемоги потрібно було отримати абсолютну більшість голосів виборців (50% + 1 виборчий голос), а мінімальна явка на виборчі дільниці становила не менш ніж 50% виборців. Перевагою цієї системи є те, що вона враховує інтереси більшості виборців. Разом з тим недоліком цієї системи є її не результативність, оскільки за умов запровадження абсолютних показників мажоритарної системи досить часто відбуваються повторні голосування або повторні вибори. Так, наприклад, в Україні вибори до Верховної Ради України протягом 1994-1997 років проводилися більше як 20 разів, зокрема й через використання цієї системи [3].

Тож слід відзначити головний недолік мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості є надто висока вимога щодо явки виборців. За умов демократії, коли не діє принцип «обов'язковості» явки на виборчу дільницю, ця система перетворюється на безкінечний виборчий марафон з невиправданими фінансовими витратами з державного бюджету. До того ж, за умов багатопартійності та відсутності чітко фіксованої парламентської більшості, навіть ця система не гарантує суспільство від урядової чехарди.

Прийняття Конституції України 1996 року стало важливим етапом у розвитку і становленні українського виборчого законодавства. Розділ III Конститу-

ції, спеціально присвячений регулюванню питань виборів та референдумів закріплює основні принципи виборчого права як невід'ємну вимогу до всіх виборів, які проводяться в Україні. Конституція України 1996 року не містить вказівок на виборчу систему, яка повинна застосовуватися на тих чи інших виборах, залишаючи це предметом регулювання спеціальними законами.

Виборча система 1998 року була мажоритарно-пропорційна, тобто змішана виборча система з погляду формально-юридичної техніки, вона передбачає розподіл депутатських мандатів за принципом «п'ятдесят на п'ятдесят» або в інших співвідношеннях, наприклад, «двадцять п'ять на сімдесят п'ять» тощо, тоді як з політичного боку ця система розглядається фахівцями як спроба «компромісу між принципами представництва різних політичних сил і стабільністю уряду зсередици». Слід додати, що в частині мажоритарних округів вибори можуть відбуватися як за системою абсолютної, так і відносної більшості.

Як відомо, в Україні змішана виборча система вперше була введена під час виборів до вищого законодавчого органу держави відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України», підписаного Президентом України Л.Кучмою 24 вересня 1997 року. У 1998 році вибори до парламенту відбулися за змішаною мажоритарно-пропорційною системою - 225 народних депутатів України обиралися в одномандатних виборчих округах, 225 - за партійними списками від політичних партій і виборчих блоків у багатомандатному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва.. Партії, що отримали менш як 4 відсотки голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, не мали права на участь у розподілі депутатських мандатів. Тоді ця законодавча новація була прийнята як вагомий крок уперед на шляху демократизації виборчого процесу. Відомими експертами підкреслювалося, що «Закон містить багато нових положень і значно розширює можливості не лише кандидатів у народні депутати, а й виборців» [4].

До суттєвих інновацій цього Закону слід віднести те, що він уперше фіксував принцип добровільності участі у виборах. Ті виборці, які не брали участі в голосуванні, розглядалися як такі, що підтримують результати волевиявлення учасників процесу голосування. Також уперше запроваджувалося так зване «позитивне» голосування, тобто у квадраті проти прізвища кандидата чи назви партії достатньо поставити знак «плюс» або інший символ, щоб здійснити волевиявлення. Ще одна істотна новація полягала в тому, що переможець визначався за принципом не абсолютної, а відносної більшості голосів, а це знімало проблему явки виборців на виборчі дільниці і, таким чином, унеможливило акт голосування в один тур. До переваг цієї системи слід віднести й те, що вона дозволяє виявити як реальний вплив політичної партії так і популярність окремого кандидата, а це вкрай важливо для суспільства, де політика все ще носить не стільки інституційний, скільки, як зазначалося, персоніфікований характер, а також слід відзначити, що при застосуванні пропорційної виборчої системи використовується відповідний «загороджувальний бар'єр», тобто для того, щоб взяти участь у розподілі депутатських мандатів, партія (блок) повинна набрати не менше ніж 4% голосів виборців від тих, які взяли участь у голосуванні. Застосування змішаної виборчої системи при обранні складу парламенту України має на меті мінімізацію недоліків як мажоритарної, так і пропорційної виборчих систем.

Які ж недоліки вбачаються у змішаній виборчій системі загалом і, які уро-

ки можна винести з її дії в Україні?

Одним із головних недоліків змішаної системи виборів вважається те, що спроба досягнення компромісу, яку демонструє ця система, не завжди успішна. За відсутності чітко регламентованого структурування парламенту на більшість та меншість, законодавчий орган залишається доволі аморфною структурою, де необхідна більшість для ухвалення відповідальних рішень та законопроектів досягається ціною неабияких зусиль та доволі збалансованих компромісів. Досвід роботи Верховної Ради України третього скликання наочно продемонстрував не стільки переваги, скільки недоліки змішаної системи за умов політично неструктурованого суспільства і парламенту. Великі очікування від того, що впровадження змішаної системи стане «дієвим засобом політичного структурування суспільства і становлення політичної відповідальності партій та урядів» [5], на жаль, не виправдалися.

У березні 2006 року вибори до Верховної Ради України вперше пройшли на засадах пропорційної системи. Відповідно до закону «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.2004 року, депутати обирались у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій та виборчих блоків політичних партій. За цього праву на висунання кандидатів у депутати було надано громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізувалося ними через партії (блоки). Відтак кандидатів у депутати могла висувати партія, зареєстрована в установленому законом порядку не пізніше ніж за триста шістьдесят п'ять днів до дня виборів, або виборчий блок партій за умови, що всі партії, які входять до його складу, зареєстровані не пізніше як за рік до дня виборів.

Позитивні наслідки запровадження пропорційної системи виборів до Верховної Ради України є такими, що:

- сприяють подальшому розвитку партійної системи;
- створюють можливості посилити політичну відповідальність політичних партій перед виборцями;
- підвищують ефективність процесу ухвалення рішень під час формування та реалізації політики;
- обмежують можливості застосування адміністративного ресурсу;
- зближення з європейською виборчою практикою тощо.

Водночас пропорційна модель виборів, коли голосування ведеться за закритими партійними списками, має і свої негативні наслідки. Ключові з них полягають у:

непрозорості ухвалення рішень під час формування виборчих списків (через відсутність чітких критеріїв щодо включення кандидатів до списків); уможливленні розвитку тенденції до усталення «авторитаризму» партійних лідерів; ускладненні для виборців сприяння впливу на процес добору кандидатів до партійних списків та їх ранжування в ньому;

ускладненні процесу політичної комунікації виборців із представниками політичних партій (через відсутність законодавчо визначених механізмів здійснення зворотнього зв'язку між партіями і виборцями);

окреслені можливості потенційної «консервації» складу Верховної Ради України; руйнації системи зв'язку депутата з виборцями [6].

Основною вадою української моделі виборчої системи можна вважати закритість партійних списків. У країнах західної та Центральної Європи, де за-

стосовуються змішані системи, існує практика складання регіональних списків політичних партій та блоків, завдяки чому виборці голосують за конкретних кандидатів, але не за партійний список у цілому. Застосування регіональних списків дозволило б усунути проблему забезпечення реального представництва виборців та покращило би комунікацію виборців із депутатами, сприяло би формуванню політичної відповідальності. Таким чином, цю ваду можна виправити шляхом внесення змін до виборчого законодавства, зокрема з метою запровадження системи відкритих виборчих списків (регіональних списків), за чого виборці шляхом голосування могли б самі вирішувати, яке саме місце повинен посісти в партійному списку кандидат у депутати.

Таким чином, за роки незалежності Україна пройшла кілька етапів модернізації виборчої системи - від мажоритарної системи абсолютної більшості до пропорційної системи. Це стало ознакою зміцнення демократичних засад політичної системи молодшої країни та появи нових інститутів політичного життя, серед яких провідними стають політичні партії.

Література

1. Конституція України: Науково-практичний коментар / В.Б.Аверьянов, О.В.Батанов, Ю.В.Баулін та ін.; Ред.кол. В.Я.Тацій, Ю.П.Битяк, Ю.М.Грошевой та ін. - Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. - 808 с. - с.347.
2. Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України»/За ред. М.І.Ставнійчук, М.І.Мельника. - К.: Атіка, 2002. - 384с. - с.13.
3. Виборче право України. Навчальний посібник /За ред.В.Ф.Погорілка, М.І.Ставнійчук - К.: Парламентське вид-во, 2003. - 383. - с.47.
4. Посібник з розробки виборчих систем / Е. Рейнолдс, Б. Рейллі та ін. - Стокгольм-Київ: IDEA, 2003. - с.18.
5. Євграфов П.Б. Конституція України: коментар змін (2004-2007), теоретичні та практичні аспекти: науково-практичний посібник. - К.: всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2007. - 204с. - с.93.
6. Цимбалістий Т.О. Конституційна юстиція в Україні: Навч.пос. - К.: Центр учбової літератури, 2007. - 200с. - с.15.

ганы местного самоуправления, омбудсман, Уполномоченный по правам ребенка, социальная защита материнства и детства.

В Конституции Украины (ст. 1) Украина провозглашена социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Одной из важнейших функций социального государства является поддержка и защита наиболее уязвимых групп населения, к которым прежде всего относятся дети.

Отдельные аспекты названной проблематики исследовались в работах отечественных ученых-правоведов: Болотовой Н.Б., Сташкива Б.И., Хуторян Н.Н. и др.

Несмотря на наличие многочисленных научных исследований, Украина сегодня не имеет целостной концепции, которая отображала бы реальную картину в отношении эффективной деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, осуществляющих социальную защиту материнства и детства. Следует отметить, что эти вопросы на научном уровне исследовались недостаточно, несмотря на то что существует много теоретически необобщенных и нерешенных вопросов. Эта работа требует критического анализа явлений без кнере-либо предубеждения и политической конъюнктуры.

Цель данной статьи: путем научных источников, разработок, обобщения правоприменительной практики, отечественного и зарубежного опыта выявить положения и определить тенденцию организационного и правового обеспечения деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в области социальной защиты материнства и детства.

Прежде чем определить деятельность органов местного самоуправления в этой сфере, необходимо определиться с понятием: «социальная защита населения».

Социальная защита населения — это система гарантированных государством правовых, экономических, социальных мер, которые обеспечивают гражданам условия для преодоления, компенсации ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества.

Дети занимают особое место [1] среди незащищенных категорий населения, заслуживая особого внимания и требуя специальной защиты как на международном, так и на региональном уровне.

Одновременно следует отметить, что непосредственно социальную функцию защиты прав и свобод каждого ребенка и их матерей выполняют компетентные органы и Министерства (Министерство охраны здоровья Украины, Министерство труда и социальной политики Украины, Министерство образования и науки Украины, Министерство по делам семьи, молодежи и спорта), Комитеты при Верховной Раде по вопросам социальной политики и труда, культуры и духовности, законодательного обеспечения правоохранительной деятельности, семьи, молодежи и др., комиссии при Президенте Украины, организации, учреждения и ведомства, наделенные соответствующими полномочиями. На местах решением проблем детства занимаются: отделы по делам семьи и молодежи региональных и местных администраций; органы опеки и попечительства; органы внутренних дел; центры социальных служб для молодежи; органы государственной власти; общественные благотвори-