

**Зеленько Г.І.,**  
доктор політичних наук,  
провідний науковий співробітник  
Інституту політичних  
і етнонаціональних досліджень  
ім. І.Ф. Кураса НАН України

## **“БЕЗ ПРОПОРЦІЙНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА “ВАЖКІ СУСПІЛЬСТВА СТАЛИ Б НЕМОЖЛИВИМИ СУСПІЛЬСТВАМИ” [1]**

*У вирі кризових подій в економіці останніх місяців гостра для українського політичного життя тема дострокових виборів нібито відійшла на другий план. Як би там не було, дострокові парламентські вибори, якщо вони відбудуться або ж чергові не внесуть істотних змін у розстановку сил у парламенті без перегляду виборчого законодавства. Тобто у разі, якщо наступні парламентські вибори будуть проведені на пропорційній основі при застосуванні тривідсоткового обмежувального бар'єру у загальнонаціональному виборчому окрузі з жорсткими списками кандидатів в депутати, ми отримаємо аналогічний слабко структурований, а значить малодієздатний парламент з нестабільною урядовою коаліцією. Поміркувати, які наслідки має застосування загалом позитивної для нестабільних політичних систем пропорційної виборчої системи в Україні пропонує автор цієї публікації.*

Проблема впливу типу виборчої системи на структурування парламенту і політичні процеси є предметом численних наукових дискусій. Зокрема, зусиллями західних політологів М.Дюверже, Дж. Сарторі, Дж. Елстера, К.Оффе, Т.Кіса, К.Давіши були сформульовані закономірності, які пояснюють взаємозалежність типу виборчої системи та політичних процесів[2]. Основна з них полягає в тому, що чим нестабільніша політична система країни, тим більше вона залежна від типу та модифікації виборчої системи. Від того, наскільки адекватним буде представництво виборців у парламенті залежить легітимність системи влади, зокрема, і політичних рішень, які продукуються цією владою, загалом. Водночас надзвичайна поляризація поглядів політичних акторів країни і їх представництво в парламенті здатне уповільнити або й унеможливити процеси законотворення. Згадаймо, саме парламентські кризи були перманентними протягом останнього десятиліття в Україні. Отже, перед транзитними суспільствами вибір типу виборчої системи є складною дилемою – повноцінне представництво чи структурований парламент. Зважаючи на високий рівень поляризації позицій політичних сил, ці завдання є здебільшого взаємовиключними. Отже, доводиться обирати “менше зло”.

Якщо зануритися в історію формування виборчих систем, то не важко помітити, що пропорційна виборча система сформувалася значно пізніше, ніж мажоритарна. Та й користується нею при формуванні вищих представницьких органів влади лише сорок вісім держав світу (мажоритарною близько восьми десятків)[3]. Водночас, звернувши увагу на стан країн, які переходили до пропорційних виборів – ряд країн Західної Європи у кінці XIX ст., Центрально-Східної Європи у 90-х рр. XX ст., не важко помітити, що запроваджувалася пропорційна система виборів у час, коли ці країни переживали політичні кризи, внаслідок чого парламентська робота і політичні процеси були надто дестабілізованими. Відтак пропорційна виборча система розглядалася у якості засобу, який дозволяв покінчити насамперед з розбратом парламенту і забезпечити відносно ефективне проходження реформ. Досягається це завдяки введенню обмежувального бар'єру, що автоматично відсікає проходження дрібних партій у парламент та у забороні міжфракційних переходів депутатів.

Пропорційна виборча система ґрунтується на тому, що депутатські мандати розподіляються між списками кандидатів пропорційно кількості голосів, отриманих кожним

із списків. Виборчий список формується представниками однієї політичної сили (партії або коаліції партій). Відтак виборець голосує не за конкретну особу, а за політичну силу. В залежності від можливості виборця вплинути на розташування кандидатів у списку розрізняють пропорційну систему із жорсткими, напівжорсткими та м'якими списками. У першому випадку виборчий список формується політичною партією (коаліцією партій) і виборець не може вплинути на розташування кандидатів у списку, голосуючи за список в цілому. За наявності м'яких списків виборець голосує за преференційною системою. Тобто у списку партії, якій надається голос, виборець має змогу відмітити конкретних кандидатів, надавши їм тим самим преференцію. Черговість обрання того чи іншого кандидата зі списку у такому випадку залежить не від партії чи органу, який реєструє список (на кшталт Центральної виборчої комісії в Україні), а від волі виборців, тому що кількістю отриманих преференцій визначається місце кандидата у виборчому списку. У випадку напівжорстких списків виборець має змогу проголосувати або лише за виборчий список, або й розставити преференції. Це питання вирішується у законодавчому порядку суб'єктами законодавчого процесу[4].

Головна перевага пропорційної виборчої системи на противагу мажоритарній в тому, що вона забезпечує найбільш адекватне і повне представництво виборців у парламенті. Водночас за системою пропорційного представництва більшість урядів є коаліційними. Якість управління у цьому разі залежить від кількості партнерів, що входять у коаліцію. Зрозуміло, чим їх більше, тим вона нестабільніша. Водночас якість коаліції залежить ще й від того, чи партії, які її складають є партнерами, конкурентами чи взагалі антагоністами. Якщо політична система країни поляризована, то, зрозуміло, що дистанція між партіями буде надзвичайно великою. Внаслідок поляризації цим партіям складно або й неможливо домовлятися з будь-якого питання. Тобто у цьому разі урядова коаліція є гетерогенним і конфліктним утворенням, схильним до безвихідних ситуацій. Саме цим пояснюються часті відставки урядів в Італії, Франції, а віднедавна і у Польщі та Україні.

Україна за сімнадцять років після здобуття незалежності випробувала усі три типи виборчих систем. Практика застосування мажоритарної системи (до 1997 р. застосовувалася у чистому вигляді, згодом у поєднанні з пропорційною системою) засвідчила, що у політичний процес вона стала привносити більше недоліків, ніж переваг.

По-перше, мажоритарна виборча система і проведення виборів у одномандатних виборчих округах має значно більше потенційних можливостей для різноманітних маніпуляцій і зловживань, ніж у загальнонаціональному виборчому окрузі. У масштабі округу (територія приблизно двох районів в Україні) значно легше застосувати адміністративний ресурс чи відвертий підкуп виборців, ніж у масштабах усєї держави. Не дивно, що представники ОБСЄ, ряду інших міжнародних організацій відмічали у своїх доповідях, що останні вибори, які проводилися на змішаній основі і, особливо, довибори по мажоритарних округах у Верховну Раду (2002 р.) виявилися найменш прозорими і чесними, ніж усі попередні.

По-друге, досвід роботи парламентів попередніх скликань засвідчив наявність чіткої тенденції міжфракційних переходів насамперед депутатів-мажоритарників, що унеможливило будь-яку прогнозованість у роботі парламенту і формування відносно стабільної більшості у парламенті. Фактично єдиним можливим засобом формування більшості у Верховній Раді було "заганяння" депутатів у "більшість" зусиллями Адміністрації Президента, за що неодноразово дорікали президенту Л.Кучмі.

По-третє, відсутність імперативного мандату, що загалом характерно для виборчих систем європейських країн, і внутрішньофракційних зобов'язань депутатів-мажоритарників (якщо членство у фракції для них не мало принципового характеру) перетворювало парламент у місце торгів з приводу голосування того чи іншого законопроекту.

Перераховані недоліки у поєднанні з негативним висвітленням роботи парламенту у ЗМІ протягом кількох останніх років суттєво девальвували в уявленні громадян роль парламенту як одного із центрів влади загалом і ставлення до депутатів-мажоритарників,

зокрема. За даними соціологічних досліджень, проведених Інститутом соціології НАН України, на питання чи здатен депутат, обраний від вашого округу виразити ваші інтереси в парламенті, 12,3% відповідали ствердно, проти 32,7% тих, хто вважав, що не здатен[5].

Звичайно, ефективність кожної виборчої системи обумовлюється історичними особливостями розвитку держави, де вона запроваджується, оскільки форми політичної участі, політичної поведінки є продуктом тривалого історичного розвитку і не можуть бути вміть змінені посередництвом виборчого законодавства. Водночас є певні об'єктивні закономірності, які призводять до відповідних результатів, незважаючи на суб'єктивні обставини країни. Йдеться про рівень обмежувального бар'єру, характер депутатського мандата, розмір виборчого округу, частоту зміни виборчого законодавства.

Отже, чи виправдала надії пропорційна система виборів, запроваджена в Україні?

Якщо порівнювати виборче законодавство посткомуністичних країн, де запроваджено пропорційні виборчі системи, то обмежувальний пункт, запроваджений в Україні, виявиться найнижчим. Так, у виборчій практиці постсоціалістичних країн ЦСЄ, а також у Росії, обмежувальний бар'єр не лише вищий, а й застосовується диференційований підхід до партій та виборчих блоків через запровадження "прогресивного виборчого бар'єру". Так, у Польщі для партій обмежувальний пункт становить 5%, тоді як для виборчих коаліцій – 8%. У Росії для партій застосовується п'ятивідсотковий обмежувальний пункт, для коаліцій – семивідсотковий. Дещо по-іншому до цього підійшла Чехія, де обмежувальний пункт для партій становить 5%, для коаліції з двох партій – 7%, коаліції з трьох партій – 9%, коаліції з п'яти партій – 11%. У Словаччині з метою недопущення об'єднання малих партій у виборче законодавство було внесено поправки у 1998 р., у відповідності до яких кожен учасник коаліції повинен набрати по 5% голосів[6].

Запровадження таких обмежувальних бар'єрів країнами ЦСЄ виправдало сподівання політиків – статусу парламентських за умови використання подібного виборчого законодавства могли набути 5-7 партій. Завдяки цьому ефективність процесів законотворення значно підвищилася, що дало можливість країнам ЦСЄ доволі швидко виконати політико-правові вимоги щодо членства в ЄС, вдосконалювати власну нормативно-правову базу, долаючи тим самим правовий вакуум, який з'явився після розпаду Соціалістичної співдружності.

Отже, на перший погляд, використання високопропорційної формули та низького обмежувального порогу в Україні забезпечило адекватне представництво виборців в парламенті. Крім того, пропорційна виборча система призвела до формування політично відповідального уряду, що надало політиці чіткіших обрисів. Водночас негативні наслідки запровадження такого виборчого законодавства виявилися, на наш погляд, значно серйознішими.

По-перше, щодо складу парламенту, то гіпотетично до парламенту здатна потрапити майже така ж кількість партій (або й більша), що й за змішаної системи виборів, але при застосуванні чотиривідсоткового обмежувального пункту. Причому аргументи, які донедавна наводилися противниками перегляду обмежувального пункту, що максимум 5-6 партій можуть здолати тривідсотковий бар'єр вже після вересневої політичної кризи 2005 р. розсипалися. Нині, за даними соціологів, ця цифра може становити 7-9 партій. Але ж це дані лише на найближчі парламентські вибори, а як щодо наступних?! Якщо ця цифра буде більшою, а це не викликає сумніву, доведеться знову змінювати виборчу систему у частині підвищення прохідного пункту. Тому що хоча уряд і буде політично відповідальним, він не буде однорідним, а значить стабільним.

По-друге, прийняття пропорційної виборчої системи з жорсткими списками призвело до того, що виборці – не члени партії не мають змоги безпосередньо вплинути на формування списків кандидатів від партії. Фактично цей процес перетворився у закриті партійні торги, коли місце у виборчому списку попросту можна купити. Безумовно це призвело до посилення внутріпартійної корупції і своєрідного вождізму у партіях, коли лише

найбільш впливові партійні функціонери здатні вплинути на наповнення виборчих списків.

По-третє, запровадження системи загальнонаціонального виборчого округу призвело до мінімізації зв'язку між партією та її електоратом. Нагадаю, що така система характерна для невеликих за територією держав, а з-поміж постсоціалістичних країн запроваджена лише Росією і там таки ставилося за мету жодним чином не адекватне представництво в парламенті, а забезпечення його однорідності. Тим самим в Росії це був засіб відсікання регіональних партій від проходження до парламенту. За таких умов партії не потрібно підтримувати постійний безпосередній зв'язок з виборцями. Тим більше, що в масштабах країни це вимагатиме великих коштів. Достатньо використовувати можливості ЗМІ для підтримки власного іміджу. Тут, очевидно, у хід йдуть будь-які засоби боротьби за виборця.

Чи сприяє це встановленню політичної стабільності у суспільстві – питання риторичне?

На наш погляд, для країни з 46-мільйонним населенням і майже півтори сотнями партій тривідсотковий прохідний пункт занадто малий. Теоретично за таких умов статусу парламентських може набути навіть не один десяток партій. З цього приводу політологами – фахівцями з виборчих систем було доведено, що мажоритарна виборча система та пропорційна виборча система з низьким обмежувальним пунктом мають практично однакові наслідки для складу парламенту – за таких виборчих систем він не може бути структурованим[7]. Відтак головна мета, яка покладається на пропорційну систему виборів – структурування парламенту - не буде досягнута.

На наш погляд, в Україні зараз з'явилися тенденції до зміцнення політичних партій і, що основне, змінилося ставлення громадян до політичних партій. Крім того, збільшилася партійна приналежність громадян. Якщо ще 2004 р. 1,9% респондентів заявили про своє членство у партії, то нині ця цифра становить 3%[8]. Зважаючи, що від початку 1990-х рр. ця цифра жодного разу не перевищувала 2%, можна стверджувати, що це свідчення суттєвого підвищення інтересу, а значить і довіри як до діяльності до політичних партій, так і віри в те, що своїм безпосереднім членством громадянин здатен вплинути на ситуацію в державі.

Якщо ще у 2004 р. 42,6% респондентів вважали, що Україні багатопартійна система не потрібна, то у 2005 р. ця цифра зменшилася до 35,7%. Відповідним чином змінилася й кількість тих, хто вважає, що Україні багатопартійна система потрібна: з 23,2% до 29,9%. Знову ж таки, зважаючи на практичну незмінність донедавна цих цифр можемо засвідчити суттєву зміну громадян до діяльності політичних партій у бік її зростання. Так на питання чи є в Україні серед наявних на сьогодні політичних партій і рухів такі, яким можна довірити владу, у 2004 р. 30,9% респондентів відповіли негативно, тоді як 25,5% - позитивно. Роком пізніше негативно відповіли 20,3% респондентів, позитивно 37,4%[9]. Показово й те, що 34,8% громадян вважає, що їх життя дуже залежить від того, хто складає нашу правлячу еліту і 38,3% вважають, що їх життя достатньою мірою залежить від цього фактора[10]. Ці дані свідчать про наявність попиту з боку суспільства на якісне наповнення правлячої еліти, тобто безпосередній вплив на формування виборчих списків. Відтак нині завдання полягає в тому, щоб створити умови, які б забезпечили канали впливу громадян на якість правлячої еліти, робили обличчя парламентських партій більш виразним. Перший крок – закріплення за парламентською більшістю прерогативи формування уряду вже зроблено внаслідок політичної реформи 2004 р. Тепер завдання в розширенні форм електоральної участі громадян, створенні більш жорстких умов для проходження партій в парламент і їх законотворчої діяльності водночас.

Проте лише підняття обмежувального пункту без внесення ряду інших змін до виборчого законодавства не матиме явних позитивних наслідків. Більше того, лише його підняття, скажімо, до семи відсотків призведе до поглиблення усіх висловлених вище негативних наслідків. Кількість виборців, не представлених в парламенті, у цьому разі виявиться критичною. Наслідки такої кількості незадоволених можуть виявитися непередбачуваними: у кращому випадку – посилення політичного відчуження і кількості абсентеїстів – людей, які попросту ігноруватимуть вибори, у гіршому – новий соціальний

вибух і суспільно-політична криза.

Тому підвищення обмежувального пункту повинне супроводжуватися й іншими змінами до виборчого законодавства. Зважаючи на надзвичайну строкатість партійної системи в Україні, а також на необхідність уникнення розриву між партіями та виборцями, доцільно запровадити регіональні виборчі округи з преференційною системою голосування. Завдяки цьому вдасться мінімізувати розрив між партіями та виборцями, зменшити рівень політичного відчуження, що протягом століть стало звичним для українського суспільства явищем.

Не меншим злом українського політикуму є надзвичайна нестабільність парламенту і, зокрема, парламентської більшості. Тому структурування парламенту можливе ще й за умови збереження імперативного мандату в частині заборони міжфракційних переходів, навіть всупереч тому, що європейська політична практика вважає таку норму недемократичним пережитком.

При цьому не слід забувати про існування партій, членами яких переважно є представники тієї чи іншої нації (народності). Через нечисленність цієї національної одиниці такій партії складно здолати обмежувальний бар'єр. Вихід з цієї ситуації бачиться у фіксації певної кількості місць за такими партіями в парламенті. Наприклад, у польському Сеймі гарантовано по одному мандату отримують представники Бунду та Української партії. Проте в Україні діяти за цим принципом недоречно через надзвичайну поліетнічність суспільства. У цьому разі визначити партії, для яких слід встановити парламентську квоту не уявляється можливим. Але можна піти на встановлення квоти (наприклад, 1% - один мандат) для партій, які, скажімо, набрали більше одного-двох відсотків голосів, але не перетнули обмежувальний пункт. Таким чином формально лідери цих партій будуть у парламенті і будуть причетними до процесу прийняття політичних рішень.

Загалом така здавалося б дріб'язкова річ – цифра, яка фігуруватиме в якості обмежувального пункту, має принципове значення для майбутнього України. Нині на шальки терезів покладено представництво в парламенті і відносно ефективний процес законотворення, що досягається структурованістю парламенту. З огляду на строкатість політичних уподобань українського суспільства досягти одночасно першого і другого не уявляється можливим. Отже, прийшов час робити вибір. Добре, якщо цього разу він буде зроблений на користь України.

### *Література:*

1. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія. К.: Видавництво “АртЕк”, 2001. – С.59.
2. Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. Академический проект. – 2002. – 560 с.; Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія. К.: Видавництво “АртЕк”, 2001. – 211 с.; Lijphart A. Degrees of Proportionality in Proportional Representation Formulas. N.Y., 1986; Institutional Design in Post-communist Societies/ Ed. By J.Elster, C.Offe, U.Preuss. Cambridge University Press, 1998.
3. Див.: Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: “Укр. енцикл.”, 2001- 2004. – Т.3. – С.548-549.
4. Див. там само: Т.5. – С.168.
5. Паніна Н.В. Українське суспільство 1994-2005: соціологічний моніторинг – К.: ТОВ “Видавництво Софія”, 2005. – С.25-28.
6. Див. Збірник виборчих Законів країн Центральної та Східної Європи. – Міжнародна Фондація Виборчих Систем. – Вашингтон Д.К., 2002.
7. Див. напр. Дж. Сарторі. Вказ. праця.
8. Паніна Н.В. Українське суспільство 1994-2005: соціологічний моніторинг – К.: ТОВ “Видавництво Софія”, 2005. – С.26-28.
9. Там само. – С.28.
10. Українське суспільство 1992 – 2007. Динаміка соціальних змін / За ред. д. ек. н. В.Ворони, д. соц. н. М.Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2007. - С. 472.