

13. Сірук М. Операція «по роз'єднанню» близнюків. У Польщі перемогла ліберальна опозиційна партія // День. – 23 жовтня. – 2007. – С. 5-6.
14. III Конгресс Социал-демократии Республики Польша. Программные документы. Варшава, 1998. – 60 с.
15. Bozyk S. Opozycja parlamentarna w Sejmie RP / Stanislaw Bozyk. – Warszawa: Kancelaria Sejmu, 2005. – 127 s.
16. Podstawowe dokumenty Kongresu Zalozycielskiego Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej. W-wa. 1990. – 30 s.
17. Program Akcji Wyborczej Solidarność // www.rzeczpospolita.pl/Wybory/aws/program.html-19k.

Донцова О. В., МКА/МАУП

ПАРТІЙНА ТА ВИБОРЧА СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ

В работе анализируется современная политико-правовая ситуация в Украине. Автором рассмотрены правовые и политические факторы взаимодействия избирательной и партийной систем, предложен правовой выход из политического и парламентского кризиса. Анализируется мировой опыт становления правовой базы избирательных систем, в том числе относительно проходного избирательного барьера. Сделан вывод о необходимости принятия нового избирательного закона с открытыми партийными списками.

The modern political – juridical situation in Ukraine is analyzed in this work. The author examines the political and juridical factors of cooperation between electoral and party systems and offers the juridical way out of the political and parliamentary crisis, analyzes the world experience of establishing the juridical base of electoral systems including the electoral barrier through passage. The conclusion is made about the necessity of adopting the new electoral law with open party lists.

Чотири роки тому Верховна Рада України взяла курс на парламентсько-президентську республіку. Це було ситуативне рішення, яке тоді дало можливість розв'язати вкрай складну політичну ситуацію та обрати Президента України, уникнувши громадянського протистояння. Сьогоднішній політико-правовий досвід на тлі глобальної фінансово-економічної кризи засвідчив, що Україні потрібна сильна президентська влада з ефективно

діючим парламентом та сильним урядом, тобто мова йде про президентсько-парламентську республіку. Нинішня форма державного устрою не може характеризуватись як парламентсько-президентська, скоріше вона нагадує варіант поєднання двох цих моделей [1, с. 91]. Такий досвід об'єктивно не міг не вплинути на формування політичної ситуації, що склалась.

Причини нинішньої політичної та парламентської кризи лежать значно глибше, ніж здається на перший погляд, зокрема, коли прихильники одного лідера звинувачують у всьому іншого і навпаки. Політики, експерти та політтехнологи досить поверхово та недостатньо зупиняються на глибинних причинах політичної та парламентської кризи, що має мало спільного з особистостями, а полягає у самій природі моделі виборчої та партійної системи України, на чому ми зупинимось нижче.

Участь парламенту в конституційному процесі у будь-якій державі може бути ваговою, результативною, коли формування парламенту відповідає закономірностям розвитку політико-правової системи.

В даний час тут спостерігається певна невідповідність, що характерна для молодих демократій. Відбувся занадто різкий перехід від мажоритарної до пропорційної системи виборів, коли виборці, голосуючи за партійні списки, не можуть вплинути на їх формування в той час, коли як ніколи важлива відповідальність депутата перед виборцями та вирішення їх нагальних питань. Перехід до пропорційної системи міг бути пом'якшений проведенням виборів за відкритими партійними списками, на зразок польських. Суто пропорційні вибори за закритими партійними списками характерні для країн з розвинутою демократією та відповідним політико-правовим досвідом. В практиці України, коли партійна система ще далеко не сформована, а членами партій є близько 2 відсотків населення, такий різкий перехід не міг не позначитись на стані всієї політико-правової системи, наслідки чого ми спостерігаємо в даний час. Очевидно, що для виборчої системи України необхідно було б залишити певний відсоток мандатів від мажоритарних округів (50 відсотків чи, як то пропонувалось раніше, хоча б 25 відсотків).

Зупинимось, зокрема, на світовому досвіді.

Ефективність впливу політичних партій на державну владу в значній мірі залежить від виборчих систем, які діють в країні. *Мажоритарна виборча система* передбачає отримання манда-

та тією партією, кандидат якої отримав більшість по даному округу, а всі інші партії, що висували своїх кандидатів, мандатів не отримують.

Самим поширеним видом мажоритарної системи є *система відносної більшості*, за якою кандидату для обрання необхідно набрати хоча б на один голос більше, порівняно зі всіма іншими кандидатами окремо, що балотуються в цьому окрузі. Вперше така система була введена у Великій Британії в 1429 р. для виборів депутатів нижньої палати англійського парламенту.

Якщо у виборчому окрузі балотується два кандидати, то для перемоги одному з них необхідно зібрати більше половини поданих голосів (абсолютна більшість); якщо ж в окрузі свої кандидатури виставили декілька осіб, перемогу отримує кандидат, який набрав навіть менше половини голосів від загального числа виборців, що взяли участь в голосуванні. Така система застосовується в Великобританії, США, Індії та інших країнах. На думку М. Дюверже, мажоритарна система протидіє народженню третьої партії, як в США, або усуває третю партію, як в Англії чи в деяких англійських домініонах [2]. На думку відомого правознавця В. Б. Євдокимова, “мажоритарна система відносної більшості не тільки не дає реального уявлення про розміщення політичних сил, але й істотним чином спотворює волю виборців” [3].

Значно більш широке поширення в ХХ столітті отримала *пропорційна виборча система*. Вона діє в Італії, Фінляндії, Швейцарії, Австралії, Швеції, Норвегії, Австрії, Бельгії. При пропорційній системі депутатські місця розподіляються між партіями у відповідності з числом голосів, отриманих кожною з них. При цій системі утворюються великі багатомандатні округи, від кожного з яких обирається декілька депутатів. Однак необхідно підкреслити, що в багатьох країнах з пропорційною виборчою системою діє *визначений процентний бар'єр*, який не дозволяє партіям, які набрали менше означеної кількості голосів, отримати представництво в парламенті. В Німеччині і Бразилії такий бар'єр складає 5 відсотків голосів, в Швеції – 4, Нідерландах – 0,67, у сусідніх – Росії – 5, Молдові – 6 відсотків тощо [1, с. 93]. Розподіл мандатів всередині партійного списку здійснюється, як правило, у відповідності з тим порядком, в якому кандидати розташовані в списку.

Пропорційна система часто застосовується разом з мажоритарною. Таку систему називають *змішаною*. В Німеччині половина депутатів обирається за мажоритарною системою відносної

більшості, а інша половина за пропорційною. В Австралії палата представників фактично обирається за мажоритарною системою абсолютної більшості, а сенат – за пропорційною системою.

Вибори до українського парламенту першого і другого скликання проходили за мажоритарною виборчою системою. Від мажоритарної до змішаної системи виборів Україна перейшла у 1998 р. За новим виборчим законом 250 депутатів парламенту обирались від мажоритарних округів і 250 за партійними списками. Тоді було встановлено 4-х відсотковий бар'єр проходження партій. У 2002 році Україна перейшла до пропорційних виборів. Зменшився прохідний бар'єр до 3-х відсотків. Однак для України тоді, на нашу думку, потрібен був щонайменше 5-и відсотковий бар'єр, який, з одного боку, надав би можливість створити політичну більшість в парламенті, а з іншого, як вважав відомий політик Є. Кушнар'єв, "сприяв би формуванню провідних загальнонаціональних партійних організацій, діяльність яких можна прогнозувати, а їх політичні рішення будуть відповідальними" [4]. Президент України В. Ющенко у своєму виступі на Майдані Незалежності в День Незалежності України 24 серпня 2005 року підкреслював: "Я звертаюся до Вас, шановні громадяни України! Тільки всією громадою ми створимо гарантії неповернення в минуле. Одна з таких гарантій – ефективність майбутнього парламенту. Я сподіваюся, що у нинішньої Верховної Ради вистачить патріотизму збільшити прохідний бар'єр. Так ми отримаємо справжню представницьку владу, а не клуб власників політичних партій" [5].

В різних країнах політичні партії відіграють основну роль в формуванні центральних і місцевих органів влади. Однак далеко не всі зареєстровані партії беруть участь в формуванні і діяльності парламенту та уряду. Так, в роботі парламенту приймають участь лише партії, які в результаті виборів завоювали депутатські мандати, їх число стає все меншим, коли мова заходить про кількість партій, члени яких сформували уряд. Реальна ступінь участі партій в справах держави значною мірою залежить від діючої в державі партійної системи. В умовах багатопартійних систем парламентське представництво отримує декілька впливових партій, в той час, як при партійних системах з однією чи двома правлячими партіями урядова влада, як правило, зосереджена в руках однієї партії.

Парламент можна розглядати, насамперед, як орган, в якому чітко на всіх рівнях простежується боротьба політичних партій.

Одним з головних елементів, що приводять парламент в рух, є об'єднання депутатів. У відповідності з усталеною практикою основою офіційного визнання депутатських об'єднань частіше всього є: 1) ступінь визнання законодавством права депутатів на створення всередині палат об'єднання за ознакою партійної належності; 2) мінімальний кількісний склад депутатів, що належать до однієї партії, як необхідна умова для створення такого об'єднання. В більшості країн досить тільки дотриматись однієї умови, в деяких – необхідно виконати дві. В Бельгії парламентську групу можуть утворити не менше 3 депутатів, в Італії та Франції – 20, в Німеччині партійна фракція отримує визнання, якщо депутатське об'єднання нараховує не менше 5 % від загальної кількості бундестагу, що на даний час складає щонайменше 35 депутатів. Крім того, необхідно, щоб всі депутати належали до однієї партії.

В парламенті Великої Британії всі політичні партії, що отримали представництво в палаті громад (близько 10 депутатів) називаються “парламентськими партіями”. Такі ж назви носять депутатські об'єднання в парламентах Австралії, Канади, Нової Зеландії. В скандинавських країнах парламентські фракції мають давню історію організації і роботи. Багато партій тут виникли також як “парламентські партії”. Обрані депутати парламентів Данії, Ісландії, Норвегії, а також США не розпочинають виконання своїх обов'язків, поки не приєднаються до однієї з партійних фракцій. Прагнення політичних партій, які мають своїх депутатів у вищому представницькому органі влади, одержати офіційне визнання в якості парламентської фракції пояснюються насамперед тим, що тільки партії, які мають такий статус, отримують відповідно до їх ваги і значення представництво в різних керівних органах палат (бюро, конференціях, комісіях), а також можливість отримати посади їх керівників.

Найбільш впливовими і авторитетними фігурами в парламенті будь-якої країни є голови палат. Частіше всього вони обираються депутатами на весь строк їх повноважень. Як правило, цю посаду займає представник партії (або блоку партій), що має абсолютну більшість місць в палаті. В тих випадках, коли ні одна з партій (чи блоку партій) не має абсолютної більшості мандатів в палаті, питання про заміщення посади голови палати вирішується на підставі угоди між представленими в палаті партіями. При цьому не завжди посада голови палати дістається представнику самої

чисельної партійної фракції". В США голова палати представників конгресу, як і голова британської палати громад, іменується "спікером". На відміну від неупередженого і розсудливого спікера британської палати громад, – відзначають американські дослідники Дж. Фергусон і Д. Макгенрі, – посадова особа, що головує в американській палаті, діє як партійний лідер і використовує повноваження своєї діяльності для сприяння програмі своєї партії. Значна роль в діяльності парламенту відводиться різним комісіям і комітетам. Парламентські комісії формуються по різному: в одних країнах (Нідерландах, Японії) члени комісії призначаються головою палати, в інших (США, Німеччина, Італія) – обираються на пленарному засіданні палати, в третіх (Велика Британія, Ірландія, Фінляндія) – призначаються спеціальною комісією палати. Але яким би не був офіційний спосіб формування персонального складу комісій, їхній партійний склад майже завжди визначається на основі принципу пропорційного представництва офіційно визнаних парламентських фракцій, завдяки чому партії, що мають більшість в палаті, отримують більшість місць в кожній комісії.

На відміну від країн з однопартійною парламентською більшістю (США, Велика Британія), в багатьох країнах Західної Європи, де більшість місць в парламенті отримують декілька впливових партій (Данія, Норвегія, бундестаг Німеччини, Швеція, Фінляндія), посади голів постійних комісій розподіляються між представниками цих впливових партій. Важливим завданням керівництва парламентських фракцій провідних партій є підтримання жорсткої дисципліни серед депутатів, щоб партійні лідери могли розраховувати на використання в потрібному напрямку всіх голосів фракції. Особливе значення стану фракційної дисципліни набуває в країнах з парламентською системою правління, де від декількох голосів депутатів правлячої партії залежить її подальше перебування при владі.

Зростання ролі політичних партій, підвищення їх взаємодії з державним механізмом найбільш чітко проявляється у стосунках партій з урядом. При президентській системі правління в США застосовується позапартійний спосіб формування уряду. Президент, одночасно будучи лідером партії і главою уряду, на свій розсуд призначає і зміщає міністрів. За 200-річну історію цієї країни лише 9 разів сенатори відмовлялись затвердити кандидатури міністрів, запропонованих Президентом [6, с. 118]. При парламентській системі правління глава держави призначає міністрами представ-

ників тієї партії чи партій, які мають більшість місць в парламенті. Оскільки в умовах парламентської системи правління уряд носить, як правило, партійний характер, бо він залишається при владі до того часу, поки його підтримує партія (партії), що має більшість місць в парламенті чи його нижній палаті. Правовою основою такої ситуації служить принцип політичної відповідальності уряду перед парламентом. В більшості парламентських республік і монархіях діють конституції, які встановлюють колективну політичну відповідальність членів уряду. Принцип політичної відповідальності уряду перед парламентом виступає в якості правової основи формування уряду партіями, що одержали перемогу на виборах або створили парламентську більшість в результаті парламентської боротьби.

Необхідно відзначити, що в умовах парламентської системи правління, в залежності від співвідношення і розташування сил партій в парламенті, формуються різні види урядів. Якщо яка-небудь партія володіє абсолютним числом місць в парламенті, то з керівників цієї партії формується однопартійний уряд. Якщо жодна з партій не має такої більшості, глава держави проводить консультації з головами палат і керівниками партійних фракцій щодо можливості формування уряду з представників двох чи більше партій (коаліційний уряд), які разом склали б необхідну партійну більшість. В Італії, Нідерландах, Фінляндії, де уряди дуже часто формуються на коаліційній основі, одна з партій постійно чи на протязі тривалого періоду входить до складу коаліції, виконуючи тим самим функції своєрідного стрижня, навколо якого групуються інші партії. Якщо ж створення коаліційного уряду ускладнено з огляду неможливості співпраці між партіями, створюється або "уряд меншості", що складається з представників однієї чи декількох партій, яким навіть разом взятим належить менше половини місць в парламенті, або "службовий уряд", створюваний на позапартійній основі з спеціалістів та вищих чиновників (Норвегія, Італія, Данія – в першому випадку, Фінляндія – в другому). Участь партій в формуванні уряду визначається не тільки системою правління, але й особливостями взаємовідносин партій в сфері керівництва державою. В країнах, де діє двопартійна система, уряд поперемінно формується тією чи іншою партією (США, Велика Британія, Канада). В країнах з багатопартійними системами утворюються багатопартійні, коаліційні уряди (Нідерланди, Італія, Франція), хоч і можливі уряди меншості.

Ситуація ускладнюється і тим, що не було скасовано депутатську недоторканість народних депутатів України відповідно до демократичних стандартів, та запровадженням принципу пропорційності виборів на місцевому рівні, до чого не були готові не тільки виборці, а й партійні організації на місцях.

Для виборчої системи України вкрай необхідно визначити об'єктивно необхідний бар'єр проходження політичних партій до парламенту. При цьому цей бар'єр потрібно коригувати в залежності від політико-правової ситуації, а не від політичної доцільності. Якщо, наприклад, в 2005 р. для України був об'єктивно потрібен 5 % – й бар'єр і вище, але цього не було зроблено, бо це не влаштувало певні політичні кола, то сьогодні його введення є доцільним лише за умов відкритих партійних списків.

Питання щодо прохідного бар'єру проходження партій до парламенту є концептуальною основою реформування влади – ядром політико-правової реформи в Україні.

Прийняття нового виборчого закону та запровадження або змішаної системи виборів, де не менше однієї четверті депутатів будуть обрані від виборчих округів, а інші за відкритими партійними списками, або пропорційної системи з відкритими партійними списками – це запорука не тільки виходу з глибокої парламентської кризи, а і подальшого розгортання демократії та ефективного проведення Конституційної реформи в Україні.

Література:

1. Бабій С. І., Донцова О. В. Верховна Рада України у конституційному процесі // Політико-правові проблеми Конституційної реформи в Україні: колективна монографія. – Одеса «Студія «Негоціант», 2008. – С. 91-98.
2. Duverger M. Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State. – New-York, 1963. – Pp. 390-397.
3. Евдокимов В. Б. Партии в политической системе буржуазного общества. – Свердловск: изд-во Уральского ун-та, 1990. – С. 110.
4. Бабій С. Версії різні – мета одна // Голос України. – 1997. – 17лишня.
5. Україну будує кожен з нас: виступ Президента України Віктора Ющенка на Майдані Незалежності 24 серпня 2005 року // Урядовий кур'єр. – 2005. – 26 серпня.
6. Кормич Л. І., Шелест Д. С., Бабій С. І. Формування партійної системи сучасної України. – Одеса, 2000. – 192 с.