

Вплив виборчої системи на політичну відповідальність місцевих осередків партій в Україні

Проаналізовано значення виборчої системи для розвитку політичної відповідальності місцевих осередків партій в Україні, запропоновано шляхи підвищення політичної відповідальності партій з допомогою законодавства про місцеві вибори.

Ключові слова: політична партія, виборча система, політична відповідальність.

У сучасному суспільстві виборча система створює умови реалізації основних демократичних принципів формування відповідних органів влади через безпосереднє волевиявлення громадян. Водночас вибір державою певного типу виборчої системи впливає на діяльність політичних лідерів, політичних партій та особливості функціонування виборчих органів влади. Певний тип виборчої системи визначає умови політичної боротьби і таким чином впливає на політичну активність суб'єктів виборів, стимулює їх до побудови організаційної роботи на визначених законодавством принципах. Відтак виникає питання відповідальності учасників політики, ключову роль серед яких відіграють політичні партії як найбільш активні представники різноманітних соціальних верств суспільства, що прагнуть здобути політичну владу.

Впровадження пропорційної виборчої системи на місцевих виборах депутатів обласних, районних, міських, районних у містах рад призвело до фактичного знищення персональної відповідальності депутатів рад відповідних рівнів. Поряд із закріпленими нормами відповідальності парламентських партій, що були запроваджені змінами до Конституції України наприкінці 2004 року (діючі з 2006 р.), вибори до місцевих рад привернули дещо меншу увагу законодавця. Партизація місцевих рад породила ряд проблем: відірваності депутатів від виборців, фактично кулуарної виборчої ротації місцевих представницьких органів, демократичного формування місцевих виборчих блоків, непередставлення спільних інтересів багатьох територіальних громад у районних та обласних радах та ін. Крім того, чимало положень законодавства про місцеві вибори досі орієнтовані на мажоритарну виборчу систему. Тому вдосконалення виборчої системи та теоретична розробка персоналіфікованої політичної відповідальності територіальних партійних осередків є важливим чинником для розвитку місцевої демократії в Україні.

Метою цієї статті є визначення впливу виборчої системи на особливості відповідальності місцевих осередків політичних партій та пошук

механізмів удосконалення місцевої представницької демократії через посилення політичної відповідальності партійних структур на основі модернізації виборчої системи.

Дослідженням вітчизняної виборчої системи присвячені праці Р. Балабана, А. Білоуса, О. Бойко, В. Гончарука, Ю. Ключковського, А. Романюка, М. Суржко, Ю. Шведи. На вивченні проблем взаємозв'язку виборчої системи і політичної відповідальності акцентують увагу Г. Малкіна, В. Мельниченко, М. Паламарчук, І. Черленяк.

Аналізуючи етапи становлення виборчої системи України, М. Суржко звертає увагу, що на сучасному демократичному етапі розвитку виборчої системи України часто відбуваються несумісні з демократією явища. Адже демократизація політичного представництва переживає значну кризу, яка полягає в підміні демократії партократією, реальним верховенством політичних партій та об'єднань [1,с.348].

Характеризуючи зміни виборчої системи України, аналітична група Українського незалежного центру політичних досліджень (керівник дослідження С. Конончук) відзначає: «Ці зміни характеризують посилення позицій політичного класу на противагу умовам для реалізації політичних прав громадянами України» [2,с.14]. Тому постає актуальна необхідність розвитку партійної системи України на засадах політичної відповідальності, а виборча система має цьому сприяти, моделюючи умови відповідальної взаємодії з виборцями.

За період незалежності в Україні проведення місцевих виборів відбувалося із застосуванням двох видів виборчих систем. З 1990 року місцеві ради обиралися за принципами мажоритарного представництва, а з 2006 року вибори депутатів обласних, районних, міських рад та районних рад у містах (за винятком сільських та селищних рад) проводяться на основі пропорційної виборчої системи.

Проте використання мажоритарної виборчої системи на місцевому рівні в Україні також пройшло еволюційні етапи становлення. Вже традиційним для нашої держави стало змінювати виборчу систему практично перед кожною новою виборчою кампанією. Тож у 1990 році місцеві вибори проводилися за мажоритарною системою абсолютної більшості, з 1994 перейшли до системи відносної більшості, а з 1998 року змінився лише підхід до обрання районних і обласних рад як представників спільних інтересів територіальних громад. Вони обиралися по багатомандатних виборчих округах і кожна з територіальних громад в межах району або області мала однакову кількість депутатів. Подібна система двічі використовувалася на загальних місцевих виборах в Україні.

У процесі становлення партійної системи України в 90-ті роки минулого століття територіальні партійні осередки не мали значного впливу на місцеві представницькі органи влади. Про вкрай низьке значення партій у місцевому виборчому процесі з 1990 до 2006 років свідчать і статистичні дані. Адже за підсумками виборів 1994 року тільки 4,7% місцевих депутатів були членами партій, після 1998 року партійність місцевих обранців збільшилась усього до 7,64% [3,с.168]. Відповідні результати можна пояснити загальною слабкістю на той час партійної системи України на національному рівні, яка переживала період становлення більшості політичних партій та об'єднань. Тож невисока результативність представників політичних партій на місцевих виборах виглядає закономірною, адже керівники новостворених партійних осередків першочергово намагалися потрапити до

Верховної Ради. Крім того, законодавство ще не ставило чітких вимог до кількості зареєстрованих місцевих осередків і в багатьох партій у значній частині регіонів їх просто не було.

Розвиток виборчої системи до місцевих рад в Україні постійно супроводжувався проблемою проведення місцевих виборів одночасно з парламентськими, оскільки виборча риторика партій та увага виборців, як правило, зосереджувалася на загальнодержавних проблемах, знижувався акцент електорату на місцевих кандидатах, що не сприяло ефективному розвитку політичної відповідальності як на індивідуальному, так і на колективному представницькому рівні.

2006 рік став відправною точкою в побудові нових політичних відносин. Партії отримали фактично монопольне становище на місцевих виборах. Територіальні партійні осередки, що виграли вибори до регіональних представницьких органів влади, отримали можливість через своїх представників безпосередньо впливати на вирішення питань місцевого значення.

Політична структуризація в місцевих радах дещо пришвидшила їх роботу у сфері організації рішень, чимало місцевих рад стали частіше проводити сесії. Однак, за такими мотивами часто проглядаються особисті інтереси або догоджання їх політичному керівництву. Партизація місцевих рад призвела до того, що місцеві ради часом намагалися «вирішувати» питання, що не належать до їх компетенції (статус державної мови, питання міжнародного вибору України тощо). Поряд з тим пропорційна виборча система дала можливість місцевим осередкам політичних партій маніпулювати загальнодержавними показниками на свою користь, сховатися від політичної відповідальності за вивісками блоків, ініціювати формально громадські виборчі проекти для вирішення власних політичних цілей.

Хоча чимало партійних осередків у своїй діяльності намагаються нейтралізувати прогалини законодавства, створюючи громадські приймальні, зобов'язуючи депутатів звітувати за виконану роботу, однак без системного підходу для всіх територіальних відділень окремої партії такі спроби, в цілому, не вирішують проблеми відповідальності.

Віднайти необхідні риси політичної відповідальності місцевих партійних осередків можна за наслідками виборчих систем. Зупинимось на головних аспектах.

Відомо, що ідеальної виборчої системи не існує. Кожна модель має свої переваги й недоліки. На наш погляд, варто погодитися з думкою, що в сучасних умовах найбільш оптимальною може бути виборча модель, яка «гарантуватиме максимально коректну презентацію інтересів виборців через вплив на персональний склад владних еліт» [2, с.25].

Як зазначає Х. Майєр, введення жорсткої мажоритарної виборчої системи англійського типу може мати наслідком фактичну відсутність можливості пройти до виборного органу навіть для дуже сильних опозиційних партій [4, с.64]. Дослідник також стверджує, що імовірність диспропорції результатів голосування відповідно до кількості отриманих мандатів при мажоритарній системі практично рівнозначна пропорційній виборчій системі з 20 % виборчим бар'єром [4, с.68].

На погляд автора, на місцевих виборах за функціональними характеристиками пропорційна виборча система орієнтує на роботу в команді, мажоритарна стимулює індивідуальні якості.

Тому при пропорційній виборчій системі депутати, першочергово, орієнтуються на позицію партії та завоювання внутрішньопартійної підтримки, а при мажоритарній головною метою може бути увага місцевої громади. Проте кожна модель має переваги і недоліки.

Абсолютизація власної персони не принесе високих результатів ще одній «командній структурі» - місцевій раді, адже надмірне розпорощення індивідуальних позицій не додасть великого успіху в ефективності діяльності місцевого виборного органу.

Місцевий депутат-мажоритарник переважно має значно менші можливості у правовому та політичному лобюванні власних поглядів. До того ж, стимул діяти в команді у нього не настільки високий. Тому нерідко депутатські фракції мажоритарників у місцевих радах носять ситуативний характер.

При використанні мажоритарної системи на місцевих виборах партії не мають переваги чи монопольного становища під час процедури висування кандидатів, тому на місцевих виборах перевагу часто здобувають незалежні кандидати. Відтак діяльність партії щодо якісного збільшення членства може бути проведена у післявиборчий період шляхом домовленостей із новообраними депутатами та керівниками органів місцевого самоврядування. При мажоритарній системі партії намагаються посилити свій вплив у місцевих радах методом залучення до своїх лав безпартійних депутатів та службовців керівної ланки.

Обираючи серед різноманітних особистостей кандидатів на виборну посаду, громадяни значно більше уваги звертають на індивідуальні якості, аніж на партійність. Порівняно із виборами депутатів місцевих рад цей фактор значно підсилюється при виборах сільських та міських голів. Наприклад, за результатами дослідження Волинської обласної молодіжної громадської організації «Асоціація молодих політологів і політиків», що було проведене під керівництвом автора з 29 липня до 5 серпня 2009 року в місті Луцьку (опитано 404 респонденти методом стандартизованого інтерв'ю, вибірка репрезентативна за віком, статтю та освітою для дорослого населення міста, статистична оцінка похибки не перевищує 4,98 %), партійність кандидата загалом не є тим фактором, що має вирішальне значення при виборі керівника міста.

Однак, порівняно з усіма респондентами, для однозначно або переважно налаштованих до участі у місцевих виборах, цей чинник дещо важливіший. Респондентів, для яких фактор партійності кандидата на посаду міського голови має значення, виявилося приблизно стільки ж, як і тих, для кого це переважно або зовсім не важливо [5, с. 14] (див. Табл. 1).

У плані підготовки і ухвалення рішень місцевими депутатами пропорційна виборча система може слугувати більш чітким орієнтиром для налагодження системного попереднього обговорення рішень. Депутатські фракційні об'єднання з членів політичних партій формують спільну позицію за ключовими питаннями та, зазвичай, бувають більш підготовленими в юридичному напрямку, адже потужна партійна організація намагається якнайперше сформувати команду юристів, щоб використовувати їх у відстоюванні партійних інтересів та уникнути можливих правових колізій.

Однак місцеві осередки мають зважати і на якість кандидатського списку, особливо велику увагу звертати при визначенні керівників територіальних відділень партії. Адже, отримавши владні повноваження у місцевих радах, такі представники партій через недостатню професійну

**Таблиця 1.
Ефект партійності кандидата при виборі керівника міста**

Вплив партійності кандидата при голосуванні на виборах міського голови	Якби вибори міського голови Луцька були у найближчу неділю, то чи взяли б Ви у них участь?	
	Усі респонденти	Однозначно або скоріше налаштовані голосувати
Однозначно впливатиме, я хотів (ла) би проголосувати за кандидата ідейно близької для мене партії (політичного блоку)	15.0%	16.7 %
Переважно впливатиме, бо точно не голосуватиму за представника партії (політичного блоку), до діяльності якої ставлюся негативно	20.4 %	23.0%
Наскільки впливатиме, настільки й ні	19.0%	18.3 %
Переважно не впливатиме, основне - це професійні якості кандидата	21.2%	21.0%
Зовсім не впливатиме, партійність кандидата для мене не є важливою	20.9 %	19.0%
Важко відповісти	3,5 %	2.0%

компетентність не зможуть ефективно представляти спільні політичні інтереси членів організації. Поряд із тим, слабкі особисті якості місцевих політичних лідерів можуть звести до нуля ефективність агітаційно-пропагандистської роботи партії, призвести до зменшення кола симпатиків та невисокого результату на виборах.

Останні кілька років у науковому та експертному середовищі тривають дискусії щодо перспектив розвитку виборчої системи України. Як альтернативи діючій системі місцевих виборів розглядаються можливості повернення до мажоритарної системи на всіх рівнях або впровадження системи відкритих списків до тих представницьких органів територіальних громад, що обиралися з 2006 року за пропорційною системою.

Мажоритарна виборча система на всіх рівнях місцевих виборів зможе зменшити заполітизованість рад через значне висування незалежних кандидатів. Однак в такому разі місцеві партійні осередки намагатимуться посилити свій вплив, проводячи роботу із перетягування безпартійних кандидатів на свою сторону. Не виключено також, що й на місцевих виборах при мажоритарній системі може бути використана технологія, аналогічна до застосованої у 2002 році блоком «За єдину Україну», коли ставка на здебільшого формально безпартійних кандидатів дозволила потім сформувати найбільшу фракцію у Верховній Раді і отримати близько двох третин усіх мажоритарних мандатів. Місцеві мажоритарні вибори

відкривають можливість формування багатьох подібних локальних кампаній.

Пропорційна система за відкритими партійними списками - це шлях до подолання внутрішньопартійної корупції. Кандидати змушені будуть значно більше співпрацювати з електоратом, щоб агітувати за себе і партію. Зменшиться кількість корупційних дій при формуванні «прохідної» частини кандидатського списку. Адже в умовах чинного законодавства кандидат від партії з достатнім електоральним запасом, потрапивши у верхню частину місцевого списку, фактично вже почувається обранцем, що не сприяє формуванню ні індивідуального, ні колективного відчуття політичної відповідальності.

Варто погодитись із міркуваннями В. Ковтунця, що серед недоліків пропорційної виборчої системи відкритих списків може бути і те, що за відсутності демократії в партіях така система може призводити до внутрішньопартійних конфліктів аж до розколів цих політичних структур [6, с.45]. Водночас, ми вважаємо, що така «шоковатерапія» може виявитися й тими ліками, які допоможуть партіям динамічніше розвиватися та сприятимуть їх чіткішій структуризації. Це, також, непоганий шлях оновлення політичної еліти шляхом ефективного партійного будівництва. Внаслідок виборів, коли не дуже помітні, на думку партапарату, члени партії займають лідируючі позиції (чи більшість у фракції), будуть проходити ротації керівництва. Тобто, багато нинішніх «непорушних» політичних лідерів можуть просто відійти на другий план. їх замінять нові.

Зараз досить багато в середовищі політичної еліти та в колах політичних експертів обговорюються перспективи преференційного голосування на виборах до парламенту. Фактично усі представники законодавчого процесу погоджуються з такою думкою, на ділі майже не сприяючи цьому процесу. Чергові місцеві вибори призначені без будь-яких змін чи доповнень законодавства. Місцеві проблеми черговий раз загубились у вирі політичних протистоянь національних політиків.

Неоднакові терміни повноважень місцевих депутатів та сільських, селищних і міських голів, рішення Конституційного суду, яким визнано термін повноважень місцевих виборних представників обчислювати від дати їх обрання, незалежно на яких виборах (чергових, позачергових тощо) вони були обрані, могли кинути Україну в тривалий період перманентних місцевих виборів. Саме поняття дати проведення загальнодержавних місцевих виборів могло втратити свою однозначність. Частковим виходом із проблеми є постанова Верховної Ради № 5097 від 20 жовтня 2009 року «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 р.>>, якою призначено вибори до органів місцевого самоврядування усіх рівнів, окрім тих, де пройшли позачергові вибори після 26 березня 2006 року. Постанова не суперечить згаданому рішенням Конституційного Суду України, однак обмежує термін повноважень чинних місцевих депутатів з 5 до 4 років. Ініціатори постанови переконані, що не порушили Основного Закону. Зокрема, представник фракції БЮТ, народний депутат А. Портнов наголосив, що попередні вибори проходили до набуття чинності змін до Конституції України, тому наступні депутати місцевих рад вже обираються на 5 років, повноваження чинних з 2006 року місцевих обранців 4 роки [7]. Ми вважаємо таке твердження абсолютно непереконливим, адже, очевидно, що за вихідну дату мається початок минулої місцевої виборчої кампанії в дер

жаві, яка стартувала 25 грудня 2005 року, а не 26 березня 2006 року, коли відбулися місцеві вибори та вже діяла нова редакція Основного Закону. Правомірність конституційному законодавству згаданого положення можна спробувати перевірити поданням до Конституційного Суду, проте в цьому не зацікавлені найбільші парламентські фракції. Якраз представники абсолютної більшості парламентських партій вирішили закріпити місцевими виборами проявлені на президентських виборах успіх своїх лідерів. Досягнутий політичний компроміс дещо відтягнув вирішення питання терміну повноважень органів місцевого самоврядування, однак не зняв згаданої проблеми в майбутньому. Безперечним позитивом рішення є те, що місцеві осередки партій змушені будуть більш уважніше ставитись до місцевих проблем в умовах нової виборчої кампанії.

Ми вважаємо, що будь-які зміни виборчої системи до місцевих органів влади повинні проходити з урахуванням потреби демократичного політичного розвитку системи місцевого самоврядування. Тому реформування законодавства про місцеві вибори має бути проведене з урахуванням необхідності демократизації суспільства й розвитку політичної відповідальності регіональних партійних структур. Таким чином, перспективними напрямками розвитку виборчого законодавства можуть бути:

1. Розширення прав територіальних громад шляхом сприяння їх рівному представництву в районних та обласних радах.

2. Стимулювання розвитку прозорого партійного будівництва шляхом поєднання індивідуальних та колективних особливостей політичної відповідальності місцевих партійних осередків, ретроспективних та перспективних аспектів політичної відповідальності як умов участі балотування у місцеві представницькі органи влади.

3. Збереження мажоритарної виборчої системи на тих рівнях виборів, де вона існує тепер.

4. Як альтернативу діючій пропорційній системі сформувати модель пропорційних виборів із відкритим голосуванням за кандидатів, що поєднає амбіційний індивідуалізм (найбільш проявляється в мажоритарній системі) та роботу в команді (пропорційна). Поодинокі такі принципи працюють на деструктивізм. їх поєднання, відкриті виборчі списки, забезпечують збалансованіший і прогресивніший політичний розвиток, стимулюючи прояв індивідуальних і колективних аспектів відповідальності представників політичних партій. При цьому слід передбачити механізм висування незалежних кандидатів як альтернативи місцевим партійним структурам.

5. Запровадити на місцевих виборах право балотуватися виключно за громадянами, що мають право голосу, у відповідному виборчому окрузі (територіальний ценз). Разом із тим це сприятиме відповідальнішій роботі політичних партій при доборі кандидатур на виборні посади.

Список використаних джерел

1. Суржко М. О. Етапи становлення виборчої системи сучасної України / М.О. Суржко // Гілея (науковий вісник). - 2009. - Вип. 24. - С. 340-348.

2. Конончук С. Демократичний потенціал пропорційних виборчих систем / С. Конончук, О. Ярош, С. Горобчишина // Укр. незалеж. центр політ. дослідж. - К.: Агентство «Україна», 2009. - 80 с.

3. Політична система та інститути громадянського суспільства в сучасній Україні / Ф. М. Рудич, Р. В. Балабан, Ю. С. Ганжутов та ін. - К.: Либідь, 2008. - 440 с.

4. Майєр Х. Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика / Х. Майєр // Сравнительное конституционное обозрение. - 2005. - № 1 (50). - С. 62-68.

5. Звіт за результатами дослідження іміджу ідеального керівника міста, усвідомлення міжнародної співпраці місцевої влади, європейських та електоральних уподобань лучан. - Луцьк: Асоціація молодих політологів і політиків, 2009. - 42 с.

6. Ковтунець В. Питання правового регулювання участі політичних партій у виборах / В. Ковтунець // Вісник ЦВК. - 2006. - № 3. - С. 44-48.

7. Парламент призначив дату проведення чергових місцевих виборів [Електронний ресурс] // Щоденна інтернет газета Утро.іа, 20.10.2009. - Режим доступу: http://utro.ua/ua/politika/parlament_naznachil_datu_provedeniya_ocherednyh_mestnyh_vyborov1256045946

Новосад О.А. Влияние избирательной системы на политическую ответственность местных ячеек партий в Украине

Проанализировано значение избирательной системы для развития политической ответственности местных ячеек партий в Украине, предложены пути повышения политической ответственности партий с помощью законодательства о местных выборах.

Ключевые слова: политическая партия, избирательная система, политическая ответственность.

Novosad, O.A. The Influence of Electoral System on Political Responsibility of the Departments of Local Parties in Ukraine

*In this article the role of electoral system for the development of political responsibility of the departments of local parties in Ukraine has been analyzed. The ways of improvement in political responsibility of parties with the help of legislation about the local elections has been also suggested there. **Key words:** political party, electoral system, political responsibility.*