



**ДОСЛІДЖЕННЯ І РОЗВІДКИ
З ВСЕСВІТНЬОЇ ІСТОРІЇ І
ПРАВОНАВСТВА**

Випуск 9

КОЖУХАР О.І.,
доцент, кандидат
історичних наук,
ЛИСЕНКО В.С.,
студент II курсу
історичного факультету

ВИБОРЧА СИСТЕМИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Політичні процеси в Польщі та Україні за останні 20 років мали досить багато спільного. Відлік новітньої історії для цих двох країн почався наприкінці минулого століття. У 1989 р. у Польщі на парламентських виборах перемогли опозиційні сили і було змінено комуністичний режим. Україна у 1991 р отримала незалежність. Події останнього періоду в політичному просторі Польщі й України (корупційні скандали, неможливість збереження коаліційної більшості, розпуск парламенту тощо) засвідчили необхідність перегляду як конституційних принципів розбудови політичної системи цих двох країн, так і потребу змін у виборчому законодавстві.

Виборча система - найважливіший компонент сучасної політики. Вона є не тільки істотна ознака, атрибут демократії, але і її необхідна умова.

По-перше, виборча система є таким політичним інститутом, який дозволяє індивідам і соціальним групам сформулювати свої вимоги, відповідні їх реальним або уявним інтересам, а також забезпечити підтримку тим діям політичних лідерів, які відповідають інтересам більшості населення.

По-друге, виборча система є надійним засобом легітимації політичного режиму, оскільки сприяє організації населення в політичні партії, клуби виборців і інші політичні організації, створені для відстоювання своїх інтересів. Кожна партія створює мережу організацій, які пронизують місцеві співтовариства, і тим самим допомагає усилити інтегруючий початок існуючого політичного режиму.

В умовах сучасних демократій виборча система - їх стрижневий механізм, що координує волевиявлення народу. Вона служить також найважливішим каналом уявлення в органах вла-

ди інтересів різних суспільних груп. Загальні вибори припускають право участі в них кожного громадянина. Для багатьох, а в деяких країнах і для більшості громадян вони є єдиною формою їх реальної участі в політиці. Вони дозволяють здійснювати найбільший вплив на владу: зберігати або змінити парламенти і уряди, забезпечувати їх відповідальність перед народом, змінювати політичний курс і т.д.

Сучасна виборча система України не відзначається високим рівнем демократизму і часто піддається критиці з боку інших держав. І тому на сьогодні є вкрай важливим реформування виборчої системи, беручи за основу виборчі системи інших більш розвинених держав. Виборча система є еталоном демократизму та правового розвитку країни. І, якщо наша держава на сьогодні ставить перед собою задачі вступу до Європейського Союзу, то необхідно реформувати виборчу систему. Тому дана тема є актуальною на сьогодні і потребує детального дослідження та аналізу.

Дослідження виборчих систем та політичних наслідків їх застосування – важлива складова історико-політичних студій. Істотне поживлення цього напрямку відбулося в кінці минулого століття, коли було проаналізовано великі масиви емпіричного матеріалу та сформульовано закономірності електоральної політології. Розпад СРСР спричинив чергове підвищення інтересу до дослідження даних процесів. Результатом порівняння закономірностей виборчих процесів у розвинених країнах і державах Центрально – Східної Європи став висновок про те, що гіпотези, вибудовані без урахування досвіду розвинених країн, не завжди справджуються для країн регіону і через це, власне, зазначена тема становить окремий науковий інтерес.

Дану темою у різних аспектах досліджує велика кількість науковців. Так, Л. Харченко аналізує спільне та відмінне у виборчій системі Республіки Польща та України [14]. Т. Дешко, порівнює виборчі процеси у країнах Центрально-Східної Європи [7]. Г. Зеленько розглядає виборчу систему як інструмент формування громадського суспільства у постсоціалістичних країнах [10,11].

Серед російських вчених до даної проблеми звертається І. Яжборовська [16] та група дослідників на чолі з Бухарінін М.І., що порівнюють виборчі системи Польщі, України та Російської Федерації [3].

Можна зауважити, що на сьогодні серед польських вчених порівняння виборчих систем Республіки Польща та Україна є актуальним. Пшистава Є. у своїй монографії проводить паралелі у виборчому праві Польщі та України і робить певні висновки [12].

Метою статті є дослідження виборчої системи Республіки Польща для виявлення відмінностей між польськими та українськими політико-правовими засадами виборчого процесу і, відповідно, оцінити позитивний і негативний досвід що до розв'язання назрілих проблем в Україні. Під час дослідження особливостей виборчої системи Польщі вважаємо за потрібне зупинитися на таких моментах, як: історичний фактор, динаміка змін польського законодавства, вплив виборчої системи на взаємодію інституцій у трикутнику «президент – парламент - уряд», аспекти державного фінансування політичних партій, аналіз системи впровадження пропорційного законодавства з точки зору проблем і здобутків.

Польща має багатовікову традицію парламентаризму. Ще у 1791 р. в цій країні було прийнято першу в Європі Конституцію, яка мала назву «Закон Правління». Польща, хоча і перебувала тривалий час під окупацією іноземних держав, пережила за свою історію три розподіли, проте протягом усього цього часу зберігала деякі форми державної автономії. У 1918 р. Польща отримала незалежність. У період з 1918 -1939 рр. було прийнято дві Конституції (1918р. і 1935 р.). Під час Другої світової війни Польща була окупована гітлерівською Німеччиною і позбавлена національної державності. Після війни в країні хоча і утвердився комуністичний режим, проте він існував у ліберальніших порівняно з іншими соціалістичними країнами, формах [7, с.35-37].

У 1980 р. Польщу охопила глибока політична криза, яка привела до відновлення двопалатного парламенту та інституту президентства, а також проведення вільних і демократичних виборів і, як кульмінацією, стало повалення комуністичного режиму.

Перші напівдемократичні вибори 1989 р. до обох палат парламенту - Сейму і Сенату - відбувалися за старою мажоритарною системою абсолютної більшості в округах. Вибори призвели до втрати абсолютної більшості комуністичної партії і стратегічну перемогу опозиційним силам, які взяли курс на демократизацію та повалення комунізму . Щоб модернізувати ви-

борчий процес в 1991р. у Польщі було застосовано регіональну пропорційну систему і започатковано згідно її принципами право виборців обирати депутатів до двох палат: нижньої - Сейму - 460 депутатів (за багатомандатними округами) та верхньої - Сенату - 100 депутатів (за одномандатними округами). Це призвело згодом до дуже високої фрагментації політичних сил і кризи в виборчій системі Польщі [16, с. 15-17].

З метою подолання політичної фрагментації у травні 1993 р. у Польщі було прийнято новий виборчий закон, за яким було запроваджено досить високий прохідний поріг для партій - 5 %, а для партійних об'єднань - 8 %. У 1997 р. «Солідарність», що перемогла на виборах і сформувала уряд спільно з Союзом свободи, передбачала запровадження одномандатних виборчих округів, але цю пропозицію так і не було реалізовано. Так само політики закликали до обмеження депутатського імунітету, але ця пропозиція не була врахована.

З іншого боку, висловлюються цілком протилежні пропозиції - щодо доцільності підвищення виборчого «порогу», збільшення кількості виборчих округів та зміни методики підрахунку голосів (наприклад, на методику Imperial1), що посилює позиції двох найбільших партій - PiS (Закон і справедливість) і PO (Громадянська платформа). Також зростає підтримка модифікації існуючої пропорційної системи шляхом запровадження одномандатних мажоритарних округів. За такого варіанта вибори до Сейму відбуватимуться приблизно за тим же сценарієм, що і до Сенату (партії висувають кандидатів у кожному окрузі, які здобувають мандат простою - рейтинговою - більшістю голосів)[12, с.85-90].

На виборах до Сейму (нижньої палати парламенту) обирають 460 депутатів на підставі округних виборчих списків у багатомандатних округах. Якщо жодна з партій чи блоків не набере необхідного відсотка голосів, відповідні пороги знижуються до 3 % і 5 %. У багатомандатному окрузі обирають щонайменше 7 депутатів. Округ створюється у межах воєводства чи його частини. Партія або коаліція у кожному окрузі оприлюднює лише один список кандидатів. Партії, що входять до коаліції, не можуть створювати власні списки. Виборець голосує лише за один виборчий список, позначаючи у ньому прізвище лише одного кандидата, який матиме переваги під час підрахунку голосів. Депутатські мандати у межах одного округу отримують

ті кандидати з партійного списку, котрі набрали найбільшу кількість голосів[6,с. 17-20].

Окремої уваги заслуговує законодавче закріплення складу лічильної комісії, яке, ми вважаємо, є досить вдалим моментом з точки зору дотримання прозорості виборчого процесу. Лічильна комісія у Польщі складається з 10 осіб, дев'ять з яких визначаються шляхом відкритого жеребкування з представників партій, громадських організацій, громадян. Лише один член комісії призначається від органу влади – як спеціаліст з виборчого права.

У 2001 р. у Республіці Польща запроваджено новий закон про парламентські вибори 2001 та 2005 рр. Цим Законом було створено постійний реєстр виборців, який мав використовуватись під час всіх виборів, що проводяться до представницьких інститутів держави та під час виборів президента, депутатів Європейського парламенту та під час проведення референдумів. Польща була поділена на 41 виборчий округ. Відповідно, найменша кількість депутатських місць від одного виборчого округу мала становити сім. Територіально виборчий округ прив'язувався до адміністративних кордонів воєводств, або частини воєводства. Найбільшим виборчим округом стала Варшава, від якої обиралося 19 депутатів, а найменшим – округ Ченстохови, від якого обиралося лише 7 парламентарів [6, с. 19-23].

Суб'єкти виборчого процесу – політичні партії або коаліції партій за цим Законом отримували право представляти свої виборчі списки в кожному виборчому окрузі. Кожен суб'єкт мав лише на один партійний список в окрузі. Законом заборонено кандидувати одночасно в декількох партійних списках, також заборонено одночасно кандидувати до Сейму і Сенату. Партії, які входять до складу партійних блоків, не мали права виставляти у виборчих округах самостійні виборчі списки, а могли лише виставляти своїх кандидатів в межах загального коаліційного списку. Кожен виборчий список мав бути зареєстрованим. Для цього було необхідно отримати підтримку не менше як 5000 виборців, що були зареєстрованими в цьому окрузі. Виборці отримували право підтримувати своїм підписом не один партійний список, а скільки вони вважали за потрібне. У випадку, коли суб'єкт виборів зареєстрував партійні списки в 50 % виборчих округів, виборчі списки в решті округів реєструвалися автома-

тично. Закон зберіг норму стосовно розмірів виборчого порогу в 5 % для політичних партій і 8 % для партійних коаліцій. Також стаття 166 підтвердила дієвість методу Д'Хондта під час переведення голосів виборців у депутатські мандати [9, с. 127-128].

За висновками експертів, Закон про вибори Республіки Польща 2001р. став одним з найбільш успішних законів Східної Європи щодо визначення ролі фінансів у політичному житті партійних організацій. На дотації мають право лише партії, що пройшли до парламенту, причому витрати політичної партії на кампанію не мають перевищувати 8 % від грошового ліміту для кожної політичної партії [15, с. 49-50]. Політичні партії, що беруть участь у виборах, отримують дотацію з бюджету держави пропорційно до кількості здобутих ними депутатських місць у парламенті. Розмір дотації за кожен отриманий на виборах мандат обчислюється за результатами поділу суми витрат, зазначених у виборчому протоколі комітету, який представляв партію на виборах і виборів принаймні один мандат на 560 осіб (кількість депутатів обох палат). Витрати, вказані в протоколі, повинні враховуватися у сумі, що не перевищує зазначеного ліміту витрат, на які партія має право.

Корупційний скандал, який виник у вищій політичній еліті країни і спричинив розвал коаліції, призначення дочасних парламентських виборів на жовтень 2007 р. став одним з найбільш резонансних в історії сучасної Польщі й підтвердив необхідність удосконалення як партійної, так і виборчої систем у цій країні.

Цільова дотація виборчої коаліції розподіляється серед партій, що її формують, у пропорціях, визначених в угоді, складеній під час створення виборчої коаліції, та має бути сплачено протягом шести місяців після дня затвердження законності виборів. Позитивний досвід Польщі міг би сприяти вирішенню проблем з фінансуванням політичних партій в Україні. Зокрема, сучасні дослідники зазначають обмеженість можливих джерел фінансування українських політичних партій, високу вартість найбільш дієвих засобів партійної пропаганди під час виборів, інші складнощі, що спричинює активну співпрацю політичних партій з бізнесом, зумовлює складний комплекс взаємопов'язаних залежностей між політичними партіями та бізнесом і різними рівнями влади та закритість або недостовірність задекларованої партіями інформації про фінанси [7, с.27-28].

Імплементация польського досвіду значною мірою могла б нівелювати ці деструктивні процеси в українському політичному просторі. Наслідки впровадження пропорційного виборчого законодавства у Республіці Польща є досить суперечливими. З одного боку, відбувається поступова поляризація та укрупнення політичних сил, що має підвищити стійкість урядових коаліцій і знизити турбулентність політичного середовища. З іншого боку, маємо досить критичних зауважень та пропозицій з модифікації пропорційної системи (у межах існуючої Конституції) щодо використання одномандатних округів з партійними кандидатами.

Реалізації цієї можливості сприяє те, що у польському Сеймі не набули поширення політично вмотивовані переходи з фракції у фракцію. Для політичного маневрування активно використовуються пропозиції щодо зміни виборчого порогу. Посилюються також тенденція відмови від пропорційної системи та запровадження мажоритарних округів. За існуючої системи, щоправда, відбувається голосування за конкретного партійного кандидата, але загалом виборець обирає окрему партію. Кандидат може перемогти в окрузі, але, якщо його партія нездолає 5% поріг, він не зможе стати депутатом. І навпаки, кандидат від партії, що здолала 5% поріг, може стати депутатом, набравши у своєму окрузі незначну кількість голосів. Так у 2001 р. Я. Лончн («Самооборона») став депутатом Сейму, отримавши всього 498 голосів [10, с. 34-37].

Критика існуючої пропорційної системи зосереджується навколо кількох аргументів: досить часто обирають маловідомих кандидатів, єдиною заслугою яких є особиста відданість лідеру партії; загострення внутрішньопартійної боротьби за посаду керівника партії; відсутність очікуваного зміцнення політичних партій. Виборець також заздалегідь не знає, хто буде прем'єр-міністром, і не може встановити відповідальність окремих партій, бо на практиці реалізується щось середнє з програм окремих учасників коаліції. Лише сильна партія може забезпечити обрання власного кандидата. Небезпека незалежних кандидатів існує, але їх буде не більше, ніж тепер, коли відповідну «нішу» займають особи низького морально-політичного рівня. Своєрідною кульмінацією критики діючої політичної системи Польщі стала висловлена 29 вересня 2006 р. заява Л. Валенси намір повернутися в політику і створити нову партію оскільки: «Люди, які колись боро-

лись за незалежність Польщі, неможуть миритися з тим, що відбувається зараз. Ми не боролись для таких типів, як Качинський, Леппер чи Гертих» [17, с.134-145]. Фактично, мажоритарний підхід до вибору senatorів засвідчує, що у Польщі місцеві олігархи не мають бажання або шансів обратися до Сенату. Так, у 2005 р. незумів стати senatorом Г. Стоклосо. Після виборів до органів місцевого самоврядування у листопаді 2006 р. у м. Дембіці посади бургомистра позбувся власник фірми «Iglloopol» Е. Бржостковський. Саме депутати (і кандидати в депутати) Сейму зазнавали арештів та прокурорських розслідувань, тоді як у Сенаті таких прикладів спостерігається набагато менше. А на місцевих виборах, які відбуваються за мажоритарним принципом, у переважній більшості перемагають безпартійні кандидати (у 2002 р. їх чисельність в органах місцевого самоврядування становила 76,04 %, а у 2006 р. – 81,74 %) [11, с.35-40].

Сьогодні у Польщі активізується «Рух за одномандатну виборчу систему», лідером якого є доктор Вроцлавського університету Є. Пшистава. Він, зокрема, назвав пропорційну систему виборів найгіршим варіантом виборчої системи, принаймні для Польщі. У березні 2006 р. журнал Wprost разом з фондом ім. Д. Едісона запропонували проект поправок до виборчого законодавства, що не вимагає змін до діючої Конституції Польщі (нею передбачається пропорційна система). Подібна система практикується в усіх країнах «великої сімки». США, Канада і Великобританія використовують її від початку демократії, Німеччина і Франція - протягом післявоєнного часу, Італія - з 1994 р., Японія – з 1997 р. На противагу пропорційній системі, яка була створена наприкінці XIX ст., щоб уможливити бельгійським соціалістам подальше перебування у парламенті, система з партійними мажоритарними округами є прозорішою і не вимагає використання складних формул для підрахунку результатів голосування [14, с. 35-49].

Одномандатні округи підтримує більшість депутатів від партії «Громадянська платформа», а також чи мало депутатів від партії «Закон і справедливість». Суттєвою перевагою такої системи вважається стимулювання переходу до двопартійної системи. Проект ґрунтується на досвіді виборчої системи Великобританії, за якою у кожному з 460 округів повинні обирати одного депутата під час одного туру виборів. При цьому до округу входять 83 тис. жителів. Нині у кожному з 46 округів Польщі нара-

ховується у середньому 930 тис. жителів, що відповідає показнику набагато чисельнішої Індії й удвічі більше, ніж у США. Також існує думка, що використання одномандатних округів сприятиме зниженню партійної фрагментації польського Сейму. Передусім втратить своє значення «золота акція», якою володіють дрібні партії на зразок LPR, PSL, «Самооборона». Сьогодні у політичних колах Польщі активно обговорюється питання зниження порогу для партій до 3 %, що повинно запобігти монополізації політичного простору двома-трьома найбільшими політичними силами. Це зумовлюється тим, що сьогодні великі політичні партії Польщі витісняють більш менші. Існуюча в Польщі виборча система загалом сприяла консолідації політичних партій, але цей процес відбувався досить повільно і певною мірою хаотично. Коментуючи відомий вислів письменника Альберто Моравія, що «сильний уряд керує державою, а сильна опозиція керує урядом», колишній прем'єр-міністр Л. Міллер зауважує, що у Польщі немає ані першого, ані другого. Технічно (на середину 2007 р.) у Польщі виникли одразу два потужних опозиційних середовища. Загалом політична система з двома «опозиціями» та значним впливом дрібніших партій не вважається стійкою. Формуванню сильного уряду і сильної опозиції перешкоджає фрагментарність політичної системи, яка підтримується двома головними чинниками: 1) ментальністю пересічного виборця та 2) надмірною вагою особистих амбіцій лідерів партійних еліт. Як зазначають окремі експерти, поляки зберегли спроможність наділяти нові політичні утворення великим кредитом довіри та сподівань. Недовіра до існуючих партій та політики уряду часто супроводжується бажанням електорату підтримати новоутворену партію, яка протестує проти існуючого політичного істеблїшменту та пропонує нову якість і новий стиль правління та життя [9, с.125-127]. Підсумовуючи сказане, можна зробити деякі висновки.

По-перше. Зважаючи на подальше впровадження у політичну практику України пропорційної виборчої системи, доречно запровадити відкриті списки та більшу конкурентоспроможність партійних кандидатів, що має зменшити ймовірність потрапляння до Верховної Ради «випадкових» депутатів. Досвід Польщі переконує, що це не дає абсолютних гарантій, але, принаймні, краще фільтрує, аніж особиста інтуїція партійних лідерів. Зокрема одним з варіантів, які сьогодні обговорюються у Польщі, і є цілком

прийнятним для України може стати формування виборчих округів у межах адміністративно-територіальних одиниць (областей) із закріпленням за кожним таким округом чітко визначеної кількості народних депутатів, які в ньому обираються (відповідно до чисельності населення, яке мешкає у даному окрузі). У кожному окрузі будь-яка політична сила може висувати ту кількість кандидатів у депутати, яка відповідає чисельності парламентарів від цього округу. Виборець голосує за одне з прізвищ у списку обраної ним партії. За результатами голосування у кожному окрузі встановлюються квоти партій, що брали участь у виборах, на місця у парламенті. Відповідну кількість місць у межах парламентської квоти займають ті депутати зі списків обраних партій, за яких було віддано найбільшу кількість голосів виборців. За такою ж схемою можна проводити і вибори депутатів місцевих (обласних та районних) рад.

По-друге. Доцільним є проведення адміністративно-територіальної реформи, аналогічної Польській (зі збільшенням величини виборчих округів та гармонізацією чисельності депутатів, які обираються від кожного такого округу).

По-третє. Варто застосовувати діючу у Польщі модель часткового державного фінансування політичних партій відповідно отриманого ними результату на парламентських виборах.

По-четверте. З огляду на характерну для України пост-виборчу дестабілізацію, спричинену звинуваченнями у фальсифікаціях і використанні адміністративного ресурсу, доцільно було б перейняти польський досвід формування лічильних комісій, який частково б забезпечив прозорість підрахунку виборчих голосів.

Список використаних джерел та літератури

1. Конституция Республики Польша // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 3 т. – Т.1. – М.: Юриздат, 1998. – 264 с.
2. Восточная Европы: Двадцать лет спустя // Новая и новейшая история. – 2009. -№6. – С. 3-31.
3. Бухарин Н.И., Миронов В.А. Политические силы в постсоциалистических обществах/ Н.И. Бухарин, В.А. Миронов// Общественные науки и современность. – 1992. – №1. – С. 14-29.
4. Газін В.П. Новітня Історія країн Європи та Америки (1945-2002)/ Газін В.П., Копилов С.А. – К.: Либідь, 2004. – 622 с.

5. Гелей С. Політично-правові системи світу/ С. Гелей, С. Рутар. – К.: Знання, 2006. – 668 с.
6. Жижиян П.М. Вплив парламентських виборів у Польщі (2001р.) і в Україні (2002р.) на визначення зовнішньополітичних стратегій / П.М. Жижиян// Віче. – 2002. - №5. – С.16-36.
7. Дешко Т. Пострадянська практика застосування виборчих систем у країнах Центральної та Східної Європи/Тетяна Дешко// Віче. – 2005. - №6. – С. 26-30.
8. Зашкільняк Л. Історія Польщі: від найдавніших часів до наших днів / Зашкільняк Л., Крикун П. – Львів: Промінь, 2002. – 752 с.
9. Зеленько Г.І. Виборча система як інструмент формування громадянського суспільства у постсоціалістичних країнах/ Галина Іванівна Зеленько // Нова парадигма. – 2006. - №10. – С. 125-131.
10. Зеленько Г.І. Форми реалізації народовладдя в країнах Центрально-Східної Європи / Г.І. Зеленько // Наукові записки. – 2007. – №1. – С. 74-93.
11. Зеленько Г.І. «Оксамитові Революції» як спосіб ротації влади / Г.І. Зеленько// Наукові записки. – 2004. – № 11. – С. 53-62.
12. Пахарев А. Багатопартійність і партійна система – поняття не тотожні / Анатолій Пахарев// Віче. – 2002. - №2. - С. 3-7.
13. Пшистава Єжи. Для чого потрібний виборчий закон / Єжи Пшистава. – Варшава: Голос, 2009. – 134 с.
14. Райковський Б.С. Взаємодія виборчої та партійної систем: вітчизняний досвід/ Б.С. Райковський// Наукові праці. – 2008. - №112. – С. 79-89.
15. Харченко Л.В. Виборчі системи Польщі та України./ Людмила Вікторівна Харченко// Стратегічні пріоритети. – 2007. - №3. – С. 35-39.
16. Щербак А.Н. Гражданское общество и правовое государство / А.Н. Щербак // Общественные науки и современность. – 2003. – №4. – С. 47-61.
17. Яжборовская И.С. Трансформация избирательных систем и выборы в странах Центрально-Восточной и Юго-Западной Европы. / Инесса Сергеевна Яжборовская// Новая и новейшая история. – 2008. - №2. – С.3-20.
18. Яровий В. Новітня Історія Центральноєвропейських та Балканських країн ХХ ст. / Валерій Яровий – К.: Генеза, 2005. – 816 с.