

**М. О. БАЙМУРАТОВ
І. Д. СЛІДЕНКО**

**ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ: ДО ПОШУКУ
ОПТИМАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ**

Анализируются состояние и перспективное развитие избирательного законодательства по выборам народных депутатов Украины, анализируются различные подходы для выбора оптимальной избирательной системы для формирования парламента Украины.

In the article the state and perspective development of electoral legislation is analysed on elected of folk deputies of Ukraine, different approaches are analysed for the choice of the optimum electoral system for forming of parliament of Ukraine.

Сучасні трансформації виборчих систем щодо формування парламенту безпосередньо пов'язані з ліберальною демократією, що виступає як високий і майже ідеальний стандарт розвитку державно організованого соціуму. Саме з нею пов'язані дві найважливіші тенденції – цивілізаційні успіхи другої половини ХХ ст. у сфері технологічної модернізації і утвердження демократичних форм правління. Більше того, на порядок денний ставиться питання про «кінець історії», як логічний наслідок досягнення організаційними структурами сучасного суспільства свого ідеального стану. Так це чи ні, сказати однозначно важко через брак вивчення даних процесів і їх нелінійну динаміку, внаслідок чого будь-які прогнози дуже ризиковані. Проте слід враховувати, що кількість антагонізмів усередині самої держави, а також між державою і громадянським суспільством зведена до мінімуму. Якщо тут кризові явища й існують, наприклад суперечності між індивідуальними правами, національне питання, забезпечення прав меншин, ротація еліт, то уникнути їх навряд чи можливо, оскільки вони є іманентним наслідком суперечливої природи демократії, її функціонально-ролевих характеристик. У свою чергу, цей факт свідчить про певну ідеалізацію демократії і похідних від неї управлінських структур. Тим більше існують приклади достатньо ефективних, з погляду управління і економіки, авторитарних режимів (Сінгапур). Проте в системі координат «державна – право – демократія» досягнутий найбільш високий ступінь координації і ефективності їх взаємозв'язків.

© БАЙМУРАТОВ Михайло Олександрович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри Маріупольського державного гуманітарного університету

© СЛІДЕНКО Ігор Дмитрович – кандидат юридичних наук, доцент Маріупольського державного гуманітарного університету

Одним з чинників такої взаємодії виступає інститут виборів, що є наріжним каменем демократії. Вибори, окрім цього, також виступають як обов'язковий, іманентний атрибут демократичної держави. Як відповідний інститут вибори виконуються в переважній більшості держав світу і в кожній з них у виборів є особливості, які пов'язані з досвідом і традиціями народу конкретної держави, з системою державної влади і політичним режимом. Учені і політики, журналісти і громадяни постійно сперечаються про те, чи є ті або інші вибори демократичними, чи відповідають їх результати волі народу. В сучасній Україні проблематика виборів, особливо парламентських, набула особливої гостроти, оскільки фактично стала основною причиною перманентної політичної кризи.

Політична криза в Україні 2006-2009 років як наслідок неадекватної виборчої системи. Період від чергових виборів народних депутатів України 2006 р., до початку 2009 року, коли доля позачергових виборів поки що остаточно не вирішена, можна характеризувати як затяжну політичну кризу. Причини її зумовлені комбінаторною дією різних чинників, проте одним з основних є наслідки реформи Конституції України 2004 р. Річ у тому, що в самій конституційній реформі є два ключових моменти, які в принципі не дають змоги нормально функціонувати державному механізмові за таких параметрів. Йдеться про специфічну форму державного правління і виборчу систему, що застосовується в процесі формування парламенту. Сукупний синергетичний ефект від дії цих двох чинників породив колапс у функціонуванні формально розділеного механізму публічної влади. У чому ж причини такої ситуації?

Форма державного правління в Україні, враховуючи модель поділу влади і їх балансу, фактичні повноваження найвищих органів державної влади є гротесковою сумішшю українського компромісу і французької змішаної моделі. Власне, французька модель і є найнебезпечнішою, з погляду ефективності функціонування. Достатньо того, щоб наділений повноваженнями глава держави і парламент були представлені різними партійними кольорами, і така модель перестає працювати. Власне, це практично постійно і відбувається в Україні, починаючи з середини 90-х років ХХ ст. І за таких умов, у кризовому стані, причому як компроміс, ухвалюється рішення про впровадження пропорційної виборчої системи для формування парламенту. В умовах фактичного ентропійного стану партійної системи такий крок лише поглибив кризу. Формально існували декілька підстав для впровадження пропорційної системи. Насамперед досвід виборів 2002 року в Україні показав недієздатність змішаної системи, з погляду партійного представництва. Не зважаючи на те, що виборцями був зроблений один ідеологічний вибір, на практиці він був кардинально змінений. Серед інших причин можна виділити: стабілізацію і структуризацію політичної і партійної систем; зростання ролі та значення політичних партій у соціумі тощо. Проте ефект від її впровадження став зворотньо пропорційним, викликавши феномен правової аберації. Така модель входила у формальну суперечність з конституційними правами громадян України (пасивне виборче право фактично зв'язувалося з фіксованим членством у політичній партії і не могло бути ними реалізовано повною мірою). Тому жоден зі сформованих парламентів України починаючи з 2006 року не зміг нормально працювати в трикутнику «президент – парламент – уряд». Не останньою причиною цього є спосіб формування парламенту.

Виборча система в Україні: динаміка проблеми. Динаміка процесу трансформації виборчої системи, що використовується для формування парламенту

Україні показує основну її особливість – відсутність наукового підходу до інсталяції такої виборчої системи в правову модель, що існує в Україні. Практично були перебрані більшість простих існуючих моделей виборчих систем, окрім таких, вочевидь складних, причому, як для українського виборця, так і для влади, напівпропорційних (єдиний передаваний голос, кумулятивний вотум і т.ін.). За період незалежності в Україні фактично функціонувало шість виборчих законів і п'ять виборчих систем (три різновиди мажоритарної – 1989, 1993 і 1997 р. (половина парламенту), пропорційна і технічна змішана). З моменту незалежності в Україні функціонував Закон УРСР від 27.10.1989 р. № 8304-XI «Про вибори народних депутатів Української РСР»¹. Потім відбулася його модернізація Законом України від 18.11.1993 р. № 3623-XII «Про вибори народних депутатів України»². Перший раз виборчу систему докорінно змінив Закон України від 24.09.1997 р. № 541/97-ВР «Про вибори народних депутатів України»³. Він втратив дію згідно із Законом України від 18.10.2001 р. № 2766-III «Про вибори народних депутатів України»⁴. У свою чергу, цей Закон втратив силу з 1 жовтня 2005 р., окрім частини сьомої статті 15 і статті 81 цього Закону, які втратили силу з дня проведення чергових виборів народних депутатів України 2006 р. (згідно із Законом України від 25.03.2004 р. № 1665-IV «Про вибори народних депутатів України»⁵). Проте останній Закон був викладений у новій редакції Законом України від 7.07.2005 р. № 2777-IV «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»⁶, тобто фактично почав діяти новий Закон. Але вважається, що вибори народних депутатів України 2006 і 2007 рр. пройшли за Законом України від 25.03.2004 р. № 1665-IV. Зрозуміло, про стабільність у позитивному сенсі за таких умов йтися не може.

Виборча модель формування парламенту України 1989 і особливо 1993 року, і модель 2004 року, по своїй суті є екстремумами, між якими лежать спроби їх з'єднати – змішана виборча система. У цьому полягає одна з основних тенденцій динаміки виборчої системи – пошук оптимальної, з погляду доцільності законодавця, її моделі. Результатом цього стало те, що з усіх парламентських виборів в Україні 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 рр. (вибори 2007 р. – не враховуємо через їх екстраординарність) – лише пара 1998–2002 рр. формувалася згідно з однією виборчою системою, проте, враховуючи різні закони. Таким чином, практично під кожні нові вибори застосовувалась (фактично створювалася. – *Авт.*) нова виборча система. Зазвичай ні про яку стабільність в таких умовах вести мову не має сенсу. Однією з основних статutarних причин такої ситуації є те, що в незалежній Україні, як і в колишньому СРСР, виборчі закони завжди були складовою ординарного законодавства, яке дозволяло їх змінювати звичайною більшістю голосів депутатів парламенту. Саме в цьому контексті слід визнати конструктивну позицію французьких законодавців, які, незважаючи на відчайдушну дискусію, включили норми про виборчу систему до Конституції П'ятої республіки. Такий досвід прийнятний і для України. І саме він повинен стати одним з напрямів майбутньої стратегії реформування Конституції України, саме в контексті застереження від появи таких негативних тенденцій.

Слід зазначити, що у спадок від СРСР Україні дісталася мажоритарна система, яка діяла в період 1991–1997 рр. Одними з основних причин домінування мажоритарної виборчої системи в СРСР були відсутність політичних партій і прагнення контролювати депутатів представницьких органів через імперативний мандат. Період 1991–1993 рр. в Україні характеризується спробами адаптувати ра-

дянську систему до потреб демократичної держави. Причому, така адаптація полягала насамперед у тому, що партійний чинник у виборчій системі прагнули звести нанівець. Саме такий висновок випливає з аналізу законів про вибори до Верховної Ради України зразка 1989 і 1993 рр. Типова мажоритарна система 1989 р., хоча й не без «збочень» радянського зразка, яка передбачала 50 % явку виборців, була трансформована в «екстремальний» варіант французької двохтурової системи, з тією ж явкою та абсолютною більшістю голосів за кандидата. Результатом став парадоксальний факт, коли деякі виборчі округи так і не були представлені під час всієї каденції парламенту.

Враховуючи сучасні дискусії, які фактично ідеалізують такий спосіб обрання депутатів, звернемо увагу на наступне. Досвід функціонування мажоритарної виборчої системи показав не меншу можливу кількість зловживань і проблем, які є наслідком її застосування. Один з основних негативних висновків щодо функціонування мажоритарної виборчої системи в Україні полягає в тому, що технічні параметри такої виборчої системи (пори́г явки, кількісні параметри голосів за кандидата) є ефективним засобом маніпулювання нею. Про переваги або недоліки технічної змішаної системи зразка 1997 р., говорити не варто. Можна лише вказати на дивний факт, враховуючи раціональні настанови виборця: в 2002 р. по пропорційних списках перемогу одержав один політичний напрям (ліберально-демократичний), а по мажоритарних – діаметрально протилежний, консервативний. В цілому ж досвід із змішаною системою є наслідком типової для цього етапу розвитку української державності тенденції до копіювання досвіду Російської Федерації, де така проблема вирішувалася аналогічно. Телеологічні доміанти, для реалізації яких він був упроваджений (взаємно нівелювати недоліки мажоритарної і пропорційної систем і виділити їх переваги) не спрацювали. Причина цього – відсутність в Україні партій як відповідних ідеологічних груп, а не тільки груп захисту бізнес-корпоративних інтересів. До речі, цей досвід повинен був, як мінімум, насторожити ідеологів чистої пропорційної системи, враховуючи її можливу диездатність за таких умов. Проте експеримент з пропорційною виборчою системою для формування парламенту вирішити не вдалося. У ретроспективній динаміці можна констатувати поступовий рух від кваліфікованих мажоритарних систем до пропорційної, де змішана відіграє роль перехідного етапу. Те, що даний експеримент фактично вже зазнав фіаско, вказувалося вище. Причини цього очевидні. Дійсно, за умов відсутності політичних партій, система, яка на них заснована, є нежиттєздатною. Український законодавець повинен був враховувати той факт, що такі переходи є етапними для держави, як це було в Італії і Японії середини 90-х рр. ХХ ст., і саме тому він мав бути надзвичайно обережним. Фактично дана виборча система стала наслідком не зовсім обдуманого компромісу. Мотивації її розробників: 1) попередження загроз мажоритарної системи (підкуп виборців і т.ін.) і 2) політична структуризація суспільства були неадекватні цим викликам. При цьому був проігнорований світовий досвід в цьому питанні: пропорційні системи найменш ефективні в сенсі критеріїв управління і найбільш небезпечні. Саме вони дають можливість потрапити до парламентів маргіналам. Отже, ліки виявилися гіршими, ніж сама хвороба. І саме тому Україна знову стоїть перед вибором виборчої системи для формування парламенту.

Чинники кореляції і впливу щодо інсталяції виборчої системи для формування парламенту в Україні. Виборча система не є технічним засобом реалізації безпосередньої демократії. Це процесуально-процедурний інструмент, за допомо-

гою якого вона реалізується. В Україні цей інструмент оцінюється, з одного боку, вельми високо, через пильну, навіть «патологічну» увагу до відповідних профільних законів, а з іншого – неадекватно, враховуючи норми про вибори в загальній системі норм конституційного права. Проте фактично виборча система є наріжним каменем демократії, оскільки саме вона задає основні якісні параметри функціонування парламенту. При цьому, на жаль, вибір виборчої системи є питанням доцільності. Саме тому норми про вибори повинні бути особливо захищеними.

Інсталяція виборчої системи є однією з фундаментальних нормативно-прагматичних дій у національному конституціоналізмі. Саме тому проблема чинників, які впливають на вибір тієї або іншої виборчої системи, є однією з визначальних у конституційному праві. Як безумовні, обов'язкові тут виступають два основних критерії, які за будь-яких умов повинні враховуватися при інсталяції виборчої системи. Перший: виборча система повинна приводити до визначених, передбачуваних наслідків, реалізації телеологічних (цілевих) настанов системного характеру. В Україні однією з таких настанов введення пропорційної виборчої системи було сприяння структуризації політичної системи. Інша справа, чи є ця телеологічна домінанта і засоби її досягнення адекватними. За будь-яких умов метою виборчої системи повинна бути певна структуризація парламенту відповідно до потреб розвитку держави і соціуму. Другий критерій: зрозумілість для соціуму і адекватність виборчої системи. Саме у цій площині лежить коріння легітимності виборів, зокрема влади взагалі. І саме тому ефективні, проте складні напівпропорційні системи навряд чи прийнятні в Україні. Тому в трансформаційних суспільствах, і зокрема в Україні, виборча система є ефективним інструментом корекції обраної стратегії суспільного розвитку, і саме з таких позицій вона повинна розглядатися в процесі такої трансформації.

Нарешті, будь-яка виборча система повинна розв'язувати суперечність між забезпеченням широкого представництва і ефективністю управління. З цієї точки зору пропорційність і мажоритарність контраверсійні. Вдала модель виборчої системи комбінує або системи (змішана), або принципи (напівпропорційні).

Що ж до чинників кореляції і впливу на інсталяцію виборчої системи для формування парламенту, то ми виділяємо наступні. Залежно від *типу моделі* – парламентської, дуалістичної або змішаної – доцільна та або інша виборча система. Наприклад, для дуалістичних моделей адекватними є прості мажоритарні системи.

Форма державного правління і принцип поділу влади є визначальними для інсталяції виборчої системи. Виборча система онтологічно й епістемологічно впливає на позиціонування парламенту в системі поділу влади і формування механізму стримувань і противаг. Як практичне втілення поділу влади, повинні враховуватися *система балансу гілок влади*, правовий статус глави держави або уряду. Структурованість і кількісно/якісні показники *партійної системи* здатні радикально впливати на вибір тієї або іншої виборчої системи. Так, за наявності значної кількості радикальних партій експерименти з пропорційною системою призводять до їх появи в парламенті з усіма сумними наслідками. То ж можна говорити і про періоди криз, які сприяють популяризації такого роду партій. *Архітектоніка (структура) парламенту* теж є суттєвим чинником. У двохпалатних парламентах завжди є можливість експериментувати з виборчими системами в різних палатах. У однопалатних такі експерименти є небезпечнішими (приклад – Україна). *Спосіб формування уряду і парламентської більшості* є результатом форми державного правління і системи поділу (балансу) влади. Як показав досвід

Україні періоду 2006-2008 рр., саме жорстка норма про коаліцію фракцій і пропорційну систему породила безліч конфліктів – від розпуску парламенту до запитів до Конституційного Суду щодо дієздатності коаліції, визначення її дефінітивного поняття, порядку фактичного існування, сутності коаліції, порядку формування нею уряду тощо.

Виходячи з досвіду України і можливих реформ у цьому напрямі в найближчому майбутньому, зазначимо, що ці критерії і чинники в своїй сукупності, а саме так вони і повинні використовуватися, жодного разу за всю історію незалежної України не використовувалися. Саме тому майбутня конституційна реформа, повинна спочатку реалізувати основні з вказаних чинників, а вже потім інсталиувати виборчу систему. Причому паралельно необхідно забезпечити вищу юридичну силу нормам про вибори народних депутатів.

Оптимальність і адекватність виборчої системи України означає відповідність моделі управління параметрам парламенту.

Насамперед зазначимо, що без ефективної конституційної реформи, зміни виборчої системи для формування парламенту принципового поліпшення ситуації не буде.

Питання про поліпшення пропорційної виборчої системи значною мірою зміщує акценти, оскільки цією проблематикою просто підміняється сама проблема. Адже у всьому світі немає прецедентів використання пропорційних систем з будь-якими умовами в державах з такою територією, населенням і однопалатним парламентом, як Україна. Саме тому приводом для зміни виборчої системи повинна стати конституційна реформа.

Щодо оптимального варіанту виборчої системи для формування парламенту України, то, враховуючи такі чинники, як: а) особливості форми державного устрою; б) поділ населення на основі політичних уподобань; в) небезпека проходження до парламенту екстремістських партій; г) об'єктивна необхідність швидких і ефективних реформ; д) пошук адекватної моделі форми державного правління; е) існуючий стан і перспективи розвитку партійної системи, – найбільш доцільною представляється двохтурова мажоритарна система на зразок системи, що діє у Франції. Такий варіант, з одного боку, дасть змогу структурувати парламент за партійною ознакою, з пріоритетом і врахуванням індивідуальних якостей кандидатів у депутати, і позбутися хронічної хвороби «коаліциад», а з іншого – така модель потребує ефективного глави держави, і по-можливості, верхньої палати парламенту, яка врівноважувала б нижню.

Враховуючи, що держава Україна знаходиться в перманентному стані реформ, особливо в кризові періоди, швидкість і ефективність реформ є першочерговими чинниками. Саме тому ефективність управління важлива, ніж представництво в парламенті. Тим більше, що українські партії не відповідають основному критерію – ідеологічності й, по суті, є структурами, що люблять вузькокорпоративні інтереси. З цього випливає зростання ролі індивідуального чинника, особи, при наділенні представницьким мандатом. Вказаний варіант, без особливих загроз, дає змогу реалізувати всі переваги балансу між ефективним управлінням і демократичним представництвом.

1. Про вибори народних депутатів Української РСР: Закон УРСР від 27.10.1989 р. № 8304-XI// Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – Додаток до № 45. – Ст. 626. 2. Про вибори народних депутатів України: Закон України від

18.11.1993 року № 3623-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 48. – Ст. 455. 3. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 24.09.1997 року № 541/ 97-ВР// ВВР України. – 1997. – № 43. – Ст. 280. 4. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 18.10.2001 року № 2766-ІІІ // ВВР України. – 2002. – № 9. – Ст. 69. 5. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25.03.2004 року № 1665-ІV // ВВР України. – 2004. - № 27-28. - Ст. 366. 6. Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»: Закон України від 7.07.2005 року № 2777-ІV// ВВР України. – 2005. – № 38-39. – Ст. 449.

И. О. оғлу КУЛИВ
С. Х. кызы МУРШУДОВА

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ТЕРМИНА «БЕЗОПАСНОСТЬ»

Раскрывается понятие безопасности, транспортной безопасности, авиационной безопасности и безопасности полетов. Проводится сравнение законодательства Азербайджанской Республики и Российской Федерации в этой сфере.

The article covers the concept of safety, transport safety, aviation safety. There is a comparison of the legislation of the Azerbaijan Republic and the Russian Federation in the article.

В преамбуле Конституции Азербайджанской Республики говорится: «Народ Азербайджана, продолжая многовековые традиции своей государственности, руководствуясь принципами Конституционного Акта «О Государственной независимости Азербайджанской Республики», желая утверждения благополучия всех и каждого, желая учреждения справедливости, свободы и безопасности, осознавая свою ответственность перед прошлым, нынешним и будущим поколениями, используя свое суверенное право, торжественно заявляет о следующих своих намерениях...»¹.

Что же мы понимаем под термином «безопасность»? Понятие безопасности в научной литературе трактуется неоднозначно. Единого подхода к определению этой категории до сих пор нет.

В древности термин «безопасность», употребляемый Платоном, трактовался как отсутствие опасности или зла для человека. «В средние века, как отмечает С.Васильев в своей статье «Новые подходы к понятию безопасности России», согласно словарю Робера, под безопасностью понимали спокойное состояние духа человека, считавшего себя защищенным от любой опасности. Однако в этом значении данный термин не вошел прочно в лексику народов Европы и до XVII в. использовался редко. Широкое распространение в научных и политических кругах западноевропейских государств понятие «безопасность» приобретает благодаря философским концепциям Т.Гоббса, Д.Локка, Ж.Ж.Руссо, Б.Спинозы и других мыслителей XVII–XVIII вв., означая состояние, ситуацию спокойствия, появляющуюся в результате отсутствия реальной опасности (как физической, так и моральной). Именно в этот период предпринимались первые попытки теоретиче-

© КУЛИЕВ Ибрагим Орудж оғлу – доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой Национальной Академии Авиации

© Муридудова Самира Хошбахт кызы – диссертант Национальной Академии Авиации