

УДК 328

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ЯК СКЛАДОВА СТАНОВЛЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Олексій Мороз

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська 1, м. Львів 79000, Україна, тел. (0322) 79-43-40*

Як відомо, в основі сучасної представницької системи лежить інститут виборів. Він є базовим елементом, серцевиною представницької демократії. Проте рівень демократії в державах, що використовують вибори, є різним, і залежить від їхньої організації. Ця організація одержала назву виборчого процесу і не обмежується лише процедурою голосування. Поняття виборчого процесу включає такі принципові складові, що впливають на рівень його демократичності: визначення ценових вимог щодо виборців; утворення виборчих округів; складання списків виборців; висування та реєстрація кандидатів; голосування; визначення результатів виборів. Усі вони тією чи іншою мірою визначають вид прийнятої в державі виборчої системи, хоча особливе значення має система визначення результатів виборів та розподілу депутатських мандатів.

В умовах незалежності в Україні двічі відбувалися вибори до парламенту, причому за різними виборчими системами, що закріплювалися законами "Про вибори народних депутатів України" від 18 листопада 1993 р. [1] та від 24 вересня 1997 р. [2]. Єдиним принциповим обмеженням щодо виборців, яке вони визначали (окрім загальноприйнятого позбавлення права голосу громадян, визнаних судом недієздатними) був віковий ценз, визначений як 18 років — мінімум, відомий світовій практиці. Законом "Про вибори народних депутатів України" 1993 р. уведено в Україні мажоритарну виборчу систему абсолютної більшості. Ним визначив, що для перемоги кандидату треба набрати більше половини голосів виборців за умови, що на вибори прийшло більше половини виборців. У протилежному випадку вибори вважають такими, що не відбулися. Якщо жоден з кандидатів не набрав необхідної кількості голосів, призначали повторне голосування з двома кандидатами, які за результатами першого туру посіли перше-друге місця, причому система абсолютної більшості зберігалася і тут.

Запровадження саме такої виборчої системи виглядає логічним з огляду на те, що на момент прийняття закону "Про вибори народних депутатів України" 1993 р. Україна ще не мала сталої партійної системи і робити "необкатані" жодними виборами молоді українські партії об'єктами

виборчого процесу шляхом уведення пропорційної системи було недоречно. Проте після виборів 1994 р., коли партійна система почала потроху виразніше вимальовуватися, постало питання про зміну виборчої системи. Адже та, що існувала, виявила значні недоліки, давно відомі світовій практиці.

Перший з них полягав у її неефективності – вимога абсолютної більшості голосів виборців за переможця далеко не завжди давала змогу виявити такого, а вимога обов'язкової присутності на виборчих дільницях більшості виборців ставила під загрозу проведення перевиборів (або — другого туру виборів), адже серед втомлених безперервним виборчим процесом виборців ставало набагато більше абсентеїстів. Отже, процес заповнення вільних депутатських вакансій затягувався, що, по-перше, ускладнювало роботу парламенту, а по-друге, потребувало суттєвих додаткових витрат з бюджету. Звичайно, проблему абсентеїзму можна було б вирішити запровадженням обов'язкового голосування, проте така практика (у країнах Бенілюксу та деяких інших) є скоріше винятком з правила, яке вважає її порушенням прав громадян, через що вона і не набрала поширення в демократичному світі.

Реальне життя ставило перед Україною вибір між пропорційною виборчою системою та мажоритарною відносної більшості. Кожна з них має свої переваги та недоліки.

Головний недолік мажоритарної системи полягає у невідповідності сформованого за нею складу парламенту голосам, поданим виборцями. На практиці це може виявитися навіть у перемозі на виборах партії, за яку подано голосів менше, ніж за іншу. Історія знає такі випадки (парламентські вибори 1951 р. у Великобританії, 1954 р. — у Новій Зеландії та ін.) і саме вони є головними аргументами прихильників пропорційної системи. Отже, мажоритарна система призводить до дуже серйозного викривлення реальних результатів виборів, що ставить під сумнів представницький характер виборних органів. Цей недолік особливо помітний у мажоритарній системі відносної більшості, яка не лише де-факто, а й де-юре дає змогу трактувати представницьку демократію як владу меншості. Мажоритарна система абсолютної більшості призводить до приходу до влади консенсусної більшості, тобто “кращих з гірших”, які, можливо, і не влаштовують жодну з соціальних груп на сто відсотків, проте виглядають більш прийнятними, ніж представники, які репрезентують одну соціальну групу. Така система, безумовно, має більше представницького змісту і є демократичнішою, проте ситуації принципово не змінює — народне представництво залишається неадекватним народному волевиявленню.

Найбільш вагомим аргументом на користь мажоритаризму є одне суто прагматичне міркування: в силу свого сприяння розвитку двопартійності ця система зазвичай призводить до створення стабільних

урядів [3; с.40]. Справді, світова практика переконливо свідчить про існування взаємозв'язку між мажоритарною виборчою системою та двопартійністю. Проте, як видається, в цьому “дуеті” роль “першої скрипки” відіграє двопартійність – саме відпрацьоване роками чи навіть століттями існування в країні двох урядових партій веде до консервування в ній мажоритарної системи. Враховуючи те, що такі партії володіють незрівнянно більшими, порівняно з конкурентами, фінансовими можливостями для проведення передвиборної агітації та надзвичайно важливим для виборців стабільним іміджем, вони безпосередньо зацікавлені у збереженні системи, що дає їм додаткові механічні переваги. Домінування двох таких партій у парламенті робить зміну існуючої в державі мажоритарної системи більш ніж проблематичною.

Отже, пошуки у мажоритарній виборчій системі панацеї від неструктурованості парламенту та нестабільності уряду є, як мінімум, передчасними. Не можна відкидати можливості формування ряду мажоритаризм – двопартійність – стабільність з вектором у бік останньої, проте перетворення можливості на реальність навряд чи є справою років, радше – десятиліть. Однак для молодого української держави, яка прагне неухильно йти по шляху демократії, прийняття на перспективу такого курсу ставило б під сумнів розвиток представництва по висхідній. Саме тому настільки складною і, більше того, – болючою проблемою для України є вибір виборчої системи.

Практика країн континентальної Західної Європи наполегливо привертає увагу України до пропорційної виборчої системи. Адже всі вони використовують її або в класичному вигляді, або у змішаному зі значними елементами пропорціоналізму.

Головною перевагою пропорційної виборчої системи є забезпечувана нею значно ліпше, порівняно з мажоритарною, представленість групових інтересів у законодавчих органах. Як видається, вже одного цього чинника достатньо, щоб говорити про її більшу демократичність і відповідність побудові демократичної правової держави. Безперечно, в більшості випадків ця система теж не гарантує стовідсоткової відповідності складу представницького органу реально поданим голосам, що пояснюється втратами декількох відсотків голосів у разі визначення виборчих квот і розподілу отриманих “залишків”. Однак йдеться саме про декілька відсотків, які навряд чи можуть принципово вплинути на репрезентативність результатів виборів. Утім, не треба забувати, що і цього недоліку можна позбутися, якщо проводити вибори в єдиному загальнодержавному окрузі. Однак найбільшим і практично єдиним серйозним недоліком пропорційної системи у її класичному вигляді — з жорсткими партійними списками — є те, що об'єктом виборів і, відповідно, представниками народу стають не

конкретні люди зі своїми конкретними рисами, а абстрактні для багатьох виборців політичні партії та блоки. Тут можна відповісти, що партії легше ніж виборцям об'єктивно оцінити риси своїх членів і цей недолік насправді є перевагою [4, с.19]. Крім того, переможна хода у багатьох країнах світу вільного депутатського мандату настільки відриває депутата від виборця, що персоніфікація виборів втрачає актуальність – до влади приходять не людина, а політичний курс, який вирішуватиме долю країни у найближчих декілька років.

Значно важче знайти контраргументи іншому звинуваченню цієї системи: політична позиція виборця може не збігатися із симпатіями до членів жорсткого партійного списку, особливо його верхньої частини. В такому випадку голосування за улюблену партію означає допомогу у приході до влади кандидата, абсолютно не прийнятного для виборця.

Однак цей недолік легко долати введенням правила вільних списків, за яким партія не мала б змоги впливати на розташування своїх кандидатів у списку. Виборець одержує два голоси: один подається за партійний список і визначає кількість виграних партією мандатів, а другий — за конкретного кандидата і впливає на розстановку кандидатів у списку. Зробити їх розташування більш відповідним інтересам виборців можна наданням останнім кількох преференційних голосів. Таку систему використовують в Австрії, Швейцарії, Швеції та інших країнах.

Звичайно, це змушує відмовитися від ідеї створення загальнодержавного округу, який дає змогу максимально наблизити репрезентативність представницького органу до абсолютної. Проте таке введення до класичного варіанта пропорційної системи елементу мажоритаризму виглядає досить логічним компромісом. Пропорційна система дає змогу зробити склад парламенту таким, що більш-менш адекватно репрезентує інтереси населення, а правило вільних списків – зберегти персоніфікованість виборів і позбавити партії можливості диктату щодо розподілу конкретних мандатів між членами партії.

Вірогідно, що саме такий варіант виборчої системи був би найкращим для України з огляду на максимальну демократичність. Проте реалії політичного життя змусили українських законодавців піти іншим шляхом, винайшовши дещо незвичний компроміс. Закон “Про вибори народних депутатів України” 1997 р. визначив виборчу систему України як змішану (мажоритарно-пропорційну). Відразу треба зазначити, що він дуже легко вирішив проблему абсентеїзму, запровадивши принцип, за яким виборці, що не брали участі у голосуванні, підтримують результати волевиявлення тих виборців, які участь у голосуванні взяли. З огляду на те, що відмова від участі у голосуванні є цілком свідомим вибором громадян, такий принцип, попри свою певну цинічність, є виправданим і не суперечить представницькому

характеру виборів. За новим законом про вибори половину депутатів обирають в одномандатних виборчих округах за мажоритарною системою відносної більшості, половину – за пропорційною від політичних партій та блоків у загальнодержавному окрузі (така система дуже близька до виборчої системи Німеччини). Отже, відмінність від старої виборчої системи є разуючою. Однозначно оцінити її за критерієм рівня представництва створюваного на її засадах парламенту досить важко. З одного боку, запровадження загальнодержавного “пропорційного” виборчого округу є позитивною рисою, оскільки робить склад Верховної Ради більш відповідним результатам реального волевиявлення громадян. Однак, з іншого боку, нова виборча система має низку досить серйозних недоліків.

Перший з них полягає у самому факті збереження одномандатних округів, що призводить до накопичення в межах всієї держави величезної маси “неврахованих” голосів (поданих за кандидатів, які посіли в своїх округах друге, третє і так далі місця). В результаті створюється ситуація, коли частина громадян України вплинула на формування парламенту двома голосами, а частина – максимум одним. Така практика де-факто порушує загальноприйнятий у демократичній країні принцип рівності виборів, зафіксований також і Конституцією України.

В основі другого недоліку є перехід від мажоритарної системи абсолютної більшості до мажоритарної системи відносної більшості в одномандатних округах. Усвідомлюючи фінансові та процесуальні переваги останньої, треба все ж таки ще раз наголосити на її меншій демократичності, оскільки сформовані на такій основі виборні органи мають, відповідно, менш представницький характер.

Ще одним чинником, що підлягає коригуванню з метою демократизації представницької системи, є запровадження виборів половини членів парламенту за пропорційною системою у її класичному варіанті – з жорсткими партійними списками. Її оцінено вище. Зазначимо, що вона дає змогу консервування у Верховній Раді значної кількості “постійних” членів, тобто лідерів партій та блоків, які своїми першими місцями у списках фактично гарантують собі депутатські мандати. Не засуджуючи такої професіоналізації парламентської діяльності самої по собі, наголосимо на недемократичності практики жорстких списків, яка позбавляє партійних лідерів можливості довести на ділі свої переваги щодо інших кандидатів.

Принциповим порушенням демократичного характеру інституту виборів ми вважаємо запровадження під час підрахунку голосів за загальнодержавним округом так званого загороджувального пункту. Закон “Про вибори народних депутатів України” визначає, що партії та виборчі блоки партій, які не отримали чотирьох відсотків голосів виборців, не беруть участі у розподілі депутатських мандатів [2, с.46]. Таку практику широко

використовують у світі з метою недопущення до парламенту маленьких партій, що має на меті зробити його більш структурованим і дієздатним. Висота загороджувального пункту коливається від одного відсотка (Ізраїль) до п'яти (ФРН), і, навіть, до десяти (Туреччина). Політичний утилітаризм цього кроку є очевидним. Показово те, що Україна в боротьбі з “дрібнопартійністю” зробила бар'єр досить високим – вимога набрати чотири відсотки голосів виборців залишає переважній більшості партій лише одну можливість боротися за участь у роботі парламенту – через перемоги в одномандатних округах. Неможливо не визнати, що запровадження подібних обмежень призводить до відходу від пропорційного представництва [5, с.48]. Вона позбавляє маленькі соціальні групи своїх представників у вищому представницькому органі, що є очевидним порушенням прав меншості. З іншого боку, за допомогою такого бар'єру великі групи розподіляють між собою відповідно до пропорції кількості отриманих голосів “чужі” мандати, тобто штучно збільшують своє представництво. Внесення до виборчої системи такого положення передусім вигідне знову ж таки великим партіям.

У цьому контексті варто проаналізувати інші складові виборчого процесу, як їх розглядає закон “Про вибори народних депутатів України” 1997 р., і насамперед проблему фінансування виборчої кампанії. Гроші для фінансування передвиборної агітації можуть надходити з двох головних джерел: Державного бюджету України та від безпосередньо зацікавленої сторони – кандидата у депутати, політичної партії, виборчих блоків партій. З першого джерела рівномірно для всіх претендентів фінансують: друкування передвиборних плакатів, публікацію в газетах передвиборних програм, час мовлення на радіо і телебаченні, користування приміщенням для проведення зустрічей з виборцями. Бажання кандидатів у депутати та політичних партій і блоків провести додаткові агітаційні заходи повинно підкріплюватися їхніми власними коштами. Законодавство більшості демократичних країн Заходу використовує практику обмеження грошових витрат, які претенденти можуть вкладати у свою передвиборну кампанію. Такі обмеження вводив і закон “Про вибори народних депутатів України” від 18 листопада 1993 р., визначаючи максимальноу межу виборчого фонду депутата у розмірі ста мінімальних зарплат. Зазначимо, що таке визначення виборчого фонду вкрай обмежувало можливості кандидатів у проведенні передвиборчої агітації [3, с.43]. Український закон про вибори 1997 р. поклав в основу агітаційного процесу майже протилежний принцип: він зобов'язує політичні партії та кандидатів у депутати лише звітувати про джерела надходжень у свої виборчі фонди, ніяк ці фонди не обмежуючи. Відсутність такого обмежувального положення, безумовно, влаштовує великі партії, фінансові можливості яких незрівнянні з можливостями маленьких, що збільшує шанси перших і зменшує – других.

Надзвичайно важливим показником демократизму виборчого процесу в країні є система утворення виборчих округів. В Україні це робить за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських рад Центральна виборча комісія. Вона ж визначає середню кількість виборців у виборчому окрузі. Причому відхилення від неї не може становити більше десяти відсотків, що більш ніж відповідає світовій практиці і втілює в життя принцип рівності виборів (закон про вибори 1993 р. визначав можливе відхилення у дванадцять відсотків). Не допустиме й утворення округів з територій, що не межують одна з одною. Звертає на себе увагу і той факт, що закон “Про вибори народних депутатів України” захищає представництво національних меншин, наполягаючи на тому, щоб місцевості, в яких вони компактно проживають, не виходили за межі одного виборчого округу. Таке положення частково нівелює невідповідності для національних меншин наслідки застосування мажоритарної системи.

Отже, така система утворення виборчих округів зводить до мінімуму можливість використання “виборчої геометрії” і тому на шкалі демократизму може бути оцінена вищим балом.

З усього наведеного вище можна зробити висновок, що виборчий процес в Україні протягом 90-х років зазнав суттєвих змін. Ці зміни відповідають загальноєвропейській тенденції і не можуть бути оцінені однозначно. З одного боку, треба назвати скорочення — майже до “нуля” — цензових обмежень. Помітним є організаційне вдосконалення виборчого процесу. Утворення виборчих округів, складання списків виборців, висування та реєстрація кандидатів, фінансування виборчої кампанії, організація голосування — усе це згідно з законом “Про вибори народних депутатів України” 1997 р. тією чи іншою мірою забезпечує рівність виборів та свідчить про демократизацію виборчого процесу.

Проте, з іншого боку, виборча система України є далекою від оптимальної, оскільки призводить до невідповідності складу вищого державного представницького органу реальним результатам голосування. Цьому сприяє, насамперед, як збереження одномандатних округів, так і запровадження відсоткового бар’єра для політичних партій у загальнодержавному окрузі, що залишає без представництва у Верховній Раді значну частину електорату.

Можна констатувати ситуацію, яка є типовою для багатьох розвинених демократичних країн Заходу, — поступова “зовнішня” демократизація виборчого процесу викликає появу процедури її “внутрішнього” гальмування. Такою процедурою є система визначення результатів виборів, а під “гальмуванням” потрібно розуміти нерівномірність відображення інтересів різних соціальних груп.

Проте визнання такої закономірності не заважає в цілому схарактеризувати зміни у виборчому процесі в Україні протягом останніх десяти років як позитивні. В минулому залишилася радянська псевдовиборча система, а те, що з'явилося на її місці, відповідає сучасній практиці представницьких демократій Заходу. Отже, є достатньо підстав, щоб визначити загальну динаміку розвитку виборчого процесу в Україні як його демократизацію.

-
1. Відомості Верховної Ради України.— 1993.— №48.
 2. Закон України про вибори народних депутатів України.— К., 1997.
 3. Білоус А. На вибори — “українським велосипедом”?// Політика і час.— 1994.— №1.— С.40—43.
 4. Коліушко І. Пропорційна виборча система та досвід її застосування// Громадське об'єднання “Нова Хвиля”. Зб. Аналіт. матеріалів. — Львів, 1995. Випуск 2— С.16—24.
 5. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм.— К.,1993.

DEMOCRATIZATION OF THE ELECTORAL PROCESS AS A COMPONENT OF MAKING OF THE REPRESENTATIVE SYSTEM IN UKRAINE

Igor Moroz

*Ivan Franko National University of Lviv
vul. Universytetska 1, Lviv 79000, Ukraine, tel. (0322) 79-43-40*

The democratization of the electoral process in Ukraine is under investigation in the article. The author focuses his attention mainly on the peculiarities of the Ukrainian electoral law. There is a profound analysis of the contemporary electoral system in Ukraine.

Key words: democratization; electoral process; electoral law

Стаття надійшла до редколегії 24.12.1999

Прийнята до друку 08.06.2000