

Політологічний аналіз виборчого процесу

Броніслав Райковський,
член Центральної виборчої комісії,
народний депутат України II – III скликань

Предметом політичної науки у виборчому процесі є самі вибори як частина політичного процесу, виборчі системи, різні форми політичної участі й представництва, політичні організації й конфлікти, процеси прийняття державних рішень, що впливають на хід, результати й наслідки виборів.

За допомогою виборів волевиявлення громадян перетворюється на державну владу. Вибори – сполучна ланка між суспільством і державою. Для громадян парламент є не тільки органом державної влади, але й установою представництва їх інтересів. З погляду політичних партій, вибори – це механізм, що визначає їх участь у державній владі в тій мірі, у якій вона може здійснюватися парламентом. З погляду кандидатів, вибори визначають не тільки їхні шанси на участь у формуванні державної волі, але й те, чи вдасться їм, одержавши депутатський мандат, обійняти, як правило, добре оплачувану посаду. Оскільки депутати є зазвичай професійними політиками, то вибори визначають також їхні шанси у професійній сфері.

Не було б особливих проблем, якби шанси політичних партій чи кандидатів залежали тільки від вотуму виборця. Адже в цьому й полягає сенс виборів: саме виборець має визначати успіх тієї чи іншої партії або кандидата. Однак вотум виборця – це лише одна з умов успіху чи невдачі на виборах. Іншою, іноді навіть більш значимою умовою, є належне законодавче регулювання виборчих відносин. Приміром, запровадження мажоритарної виборчої системи за англійським зразком замість пропорційної системи може означати навіть для серйозних опозиційних політичних сил і партій, що їх представляють, практичне позбавлення шансів одержати перемогу на виборах [1, с. 18 – 19]. Однак запровадження тієї чи іншої „виборчої системи” не є єдиним визначальним критерієм, яким керується законодавець у сфері регулювання виборчих відносин. Вибори – це тривалий у часі процес, сам виборчий акт є лише незначною його частиною. Як юридичний інститут, вибори передбачають такі етапи, як підготовка виборів (від пропозиції кандидатур до висунання

кандидатів), передвиборча агітація (власне, передвиборча боротьба), фінансування виборчих кампаній, визначення умов успішного проведення виборів; безпосередньо процедура голосування, підбиття підсумків виборів і, нарешті, схвалення результатів виборів тими, кого обрали.

Стосовно кожного з цих етапів можуть бути прийняті законодавчі рішення, вигідні чи не вигідні окремим партіям та їх прихильникам. Однак визначальну роль у правовій регламентації цих процедур відіграють, знову ж таки, політичні партії, представлені в парламенті, оскільки відповідні рішення, як правило, виливаються у форму закону. Отже, вони опосередковано визначають власні шанси і шанси конкурентів на виборах.

Очевидно, що тут є дилема, яку непросто вирішити. Якщо розуміти правову регламентацію виборів як встановлення порядку, що визначає умови конкурентної боротьби (а це так і є), то фактично правила перегонів визначають найсильніші конкуренти. Ні в економіці, ні в політиці такий підхід не може вважатися раціональним.

Предметом дослідження виборчого процесу в політології є такі аспекти:

- принципи демократичних виборів;
- виборчі системи, їх особливості і роль у формуванні політичних систем і процесів;
- трансформація результатів волевиявлення у владні повноваження (системи розподілу владних функцій);
- учасники виборчого процесу: суб'єкти, об'єкти, дуалістичний характер суб'єкт-об'єктних відносин у виборчому процесі.

Виокремлюється п'ять головних принципів, дотримання яких визначає демократичність виборів.

Вимога **загальності виборів** стосується, насамперед, участі у виборах. Зазначу, що коло осіб, які мають право голосу, з часом усе більше розширювалося. Вибори ставали усе більш „загальними”. В середині XIX століття тільки ті, хто мав „власну справу” (особи ненайманої праці), і тільки чоловіки мали виборче право, бо тільки вони сплатою податків забезпечували діяльність держави. Відповідно, віковий виборчий ценз був досить високим. Потім право голосу було поширено на всіх чоловіків, віковий ценз також знизився. Починаючи з 1900-х років, повільно, але неухильно пробивало собі дорогу виборче право для жінок. Сьогодні спірним залишається практично лише питання про поширення виборчого права на жителів, що не є громадянами держави, а також про встановлення адекватного мінімального вікового порога.

Принцип **прямих виборів** повинен запобігти спотворенню волевиявлення виборця третіми особами, які можуть неправильно зробити вибір між висунутими кандидатами від якоїсь однієї партії або навіть від усіх партій. Цей принцип виборчого права є загальноприйнятим. Навіть там, де теоретично він не діє (наприклад, на виборах президента США), він реалізується на практиці. Цей принцип не стосується, однак, використання так званих „фіксованих списків”. При такій системі виборці можуть

голосувати тільки за список в цілому й обирати внаслідок цього кандидатів у послідовності, визначеній політичною партією.

Існують два різновиди непрямих виборів: непрямі й багатоступеневі. Непрямі вибори припускають, що члени представницького органу або одноособовий виборний орган обираються виборцями – особами, спеціально обраними для здійснення виборів до відповідного органу. Наприклад, у США громадяни обирають виборщиків, які, у свою чергу, обирають президента країни. Вони перестають бути виборцями відразу після голосування.

У ході багатоступеневих виборів обирається спочатку один орган, що потім уже сам обирає інший орган іншого рівня. Наприклад, у Китаї депутати зборів народних представників провінцій, міст центрального підпорядкування й міст, що мають районний поділ, обираються зборами народних представників щаблем нижче. Тобто, вони формуються на основі багатоступеневих виборів [2, с. 47]. В Австрії Федеральна Рада (верхня палата парламенту) формується на основі двоступеневих виборів: членів цієї палати обирають ландтаги земель.

В історії можна знайти немало прикладів непрямих багатоступеневих виборів. Зокрема, у Росії на виборах до Державної Думи у 1905 - 1917 роках робітники і селяни обирали виборщиків, які обирали виборщиків і т. д. І тільки виборщики третього ступеня від робітників і виборщики четвертого ступеня від селян обирали депутатів. Непрямі багатоступеневі вибори практикувалися також у Франції і Португалії.

Більш двозначним може бути ставлення до принципу **вільних виборів**. З одного боку, такий принцип повинен гарантувати виборцеві свободу виявлення волі на виборах; цій меті служить також принцип таємних виборів чи, точніше, таємниці голосування. Однак, з іншого боку, свобода стосується й процесу формування волі виборця. Законний інтерес політичних партій і кандидатів полягає в тому, щоб, по можливості, схилити громадян на свій бік. В умовах тривалої передвиборчої боротьби виборці постійно зазнають впливу конкуруючих політичних груп, які прагнуть завоювати їх симпатії.

З урахуванням цього слід розрізняти законний і незаконний вплив. Можна говорити про офіційний і неофіційний вплив на виборців. До останньої ситуації належить вплив через політичні партії, громадські організації, церкву, підприємців тощо. Це, в принципі, припустимо: свобода вибору може порушуватися лише тоді, коли вплив набуває характеру цілеспрямованого примусу. Використання ж офіційного впливу принципово порушує принцип свободи вибору. Держава, легітимація якої відбувається у виборчому процесі, не вправі впливати на нього. Йдеться, по суті, про державну передвиборчу рекламу, яка має бути заборонена. Але, з іншого боку, оскільки державні органи повинні висвітлювати свою діяльність і в період передвиборчої боротьби й оскільки посадові особи також можуть ставати кандидатами і впливати на передвиборчу

агітацію, то, наприклад, у Німеччині Федеральний конституційний суд провів диференціювання між припустимою публічною роботою уряду й забороненою передвиборчою рекламою, а для безпосереднього періоду передвиборчої боротьби встановив досить суворі вимоги [1, с. 21].

Свобода вибору передбачає також свободу висування кандидатів і наявність виборчої альтернативи. Однак це не заперечує фіксованих списків.

Сенс принципу **таємності виборів** полягає в тому, щоб гарантувати свободу ухвалення рішення виборцем. Цей принцип вимагає, аби волевиявлення здійснювалося не під контролем, а ухвалене рішення згодом не могло бути співвіднесене з конкретною особою. Такий принцип може бути порушеним тільки тоді, коли виборець не має можливості самостійно реалізувати виборче право, наприклад, через фізичні вади.

Найгострішим у політичному відношенні є принцип **рівних виборів**. Те, що вибори мають бути рівними, висуває вимогу рівності до всього виборчого процесу і всіх його учасників: виборців, кандидатів і тих, хто має право їх висувати. Водночас цей принцип рівності стосується й умов участі у виборах і порядку їх проведення, включаючи передвиборчу боротьбу, голосування – аж до визначення результатів виборів.

Найважливішим наслідком проголошення рівності є те, що в демократичному суспільстві кожен громадянин, наділений правом голосу незалежно від його соціального стану, рівня доходів, статі, освіти тощо, має рівне право голосу й, відповідно, право вибору. Ні економічна незалежність як в XIX столітті, ні участь у формуванні фонду податкових надходжень як при „трикласовому” виборчому праві, що діяло в Пруссії до 1918 року, ні освіта, що призводило в Англії аж до середини XX століття до подвійного вотуму для професорів в університетських виборчих округах, не дозволяють диференціювати виборчі права при дотриманні принципу рівності. Диференціація, прийнятна у фактичних соціальних відносинах, неприпустима у виборчому праві.

У США, приміром, у кількох штатах аж до 1964 року практикувалося створення нерівних виборчих округів, що дозволяло обирати більше депутатів від консервативно налаштованого сільського населення, ніж від тієї ж кількості виборців-городян (причому, в окремих випадках у сільських виборчих округах проживало майже удвічі менше виборців, ніж у міських [3, с. 652]. І тільки 1964 року у рішенні в справі *Reynolds v. Sims* Верховний суд США фактично заборонив таку практику [4, с. 286].

Однак кожен виборець не просто володіє одним голосом (за принципом „одна людина – один голос”); кожен голос повинен мати таку ж цінність, як і інші. Пов’язані з цим проблеми проявляються в різних виборчих системах. Те ж саме можна сказати й стосовно кандидатів і тих, хто має право висувати їх на виборах.

Труднощі періодично виникають у кандидатів в одномандатних виборчих округах, як в англійській системі, а також у змішаних системах,

коли „персональний вибір” поєднується з принципом пропорційності. Рівні виборчі шанси претендентів припускають наявність однакових за величиною виборчих округів. Оскільки вибори є наймасштабнішим процесом розподілу публічної влади, то при поділі країни на виборчі округи слід враховувати адміністративно-територіальний поділ. Отже, виборчі округи ніколи не можуть бути абсолютно однаковими. Згідно з німецьким законодавством, при відхиленні на 15 % від чисельності населення рекомендується (а при відхиленнях на 25 % вимагається) обов’язково здійснити перерозподіл виборчих округів [1, с. 23].

Останнім часом все більше прихильників здобуває ідея **принципу періодичності** проведення виборів. В законодавстві деяких країн цей принцип уже закріплено [5, с. 285]. Принцип періодичності, поряд з іншими, закріплено, зокрема, в Декларації „Про критерії вільних і чесних виборів”, ухваленій у Парижі 26 березня 1994 року на 154-й сесії Ради Міжпарламентського Союзу. Стаття 1 Декларації проголошує: „У будь-якій державі повнота влади може виникати тільки з волевиявлення народу, вираженого на справді вільних і справедливих виборах, що організовуються через регулярні періоди на основі загального, рівного і таємного голосування” [6, с. 6]. Хоча Декларація не є документом, обов’язковим для виконання, однак вона має значну моральну силу, оскільки була схвалена одногосно на сесії Ради Міжпарламентського Союзу. Під час голосування були присутні й підтримали Декларацію представники 112 країн світу.

Окремим напрямом політологічного аналізу виборів є дослідження виборчих систем. Зазвичай за основу їх класифікації й подальшого дослідження приймаються мажоритарна і пропорційна виборчі системи. Справді, мажоритарну і пропорційну системи можна розглядати в історичному плані як два основні типи виборчих систем. Та в сучасних умовах мажоритарна система втрачає такий статус. Пропорційна виборча система, як свідчить історична ретроспектива, починає застосовуватися тоді, коли з’являються політичні партії, оскільки вона припускає висування кандидатів за списками, і, таким чином, партії, значною мірою, стають організаторами виборчого процесу. І нині політичні партії виконують цю функцію. Отже, пропорційна система є адекватною для держав, у яких партії на практиці організовують політичне життя суспільства.

Мажоритарна система виникла історично раніше. Це найбільш природний, якщо не єдиний можливий варіант виборчої системи для того часу, коли політичних партій ще не було. На відміну від пропорційної, вона сприяє реалізації місцевих інтересів, коли в парламенті репрезентовано виборчий округ, а не політичний напрям. Однак це не виключає об’єднання парламентарів-одномумців з різних виборчих округів. З таких об’єднань згодом і виникли фракції, а потім і політичні партії.

Нині у виборчому процесі принцип вибору політичного курсу домінує над принципом „персонального обрання”. Вирішальне значення має

питання не про те, який виборчий округ репрезентує депутат, а до якої партії чи фракції він належить. У країнах, де практикується мажоритарна система, домінує, власне кажучи, її функція формування парламентської більшості. Ця система має гарантувати більшість голосів певної партії в парламенті навіть тоді, коли немає відповідної більшості серед виборців. Це можливо лише тоді, коли значна частина поданих голосів залишиться без уваги, тобто не відіграватиме ролі при розподілі мандатів. У кожному виборчому окрузі голоси, подані за одного чи кількох кандидатів, які програли, не враховуються.

За мажоритарної системи навіть слабша з двох партій теоретично може здобути перемогу над своєю суперницею. І визначальним критерієм буде не загальна кількість голосів по країні, а сума результатів (перемог) по виборчих округах, хоча в деяких округах вона може мати досить скромні результати.

Існує немало й інших систем, які дозволяють формувати дієздатну парламентську більшість. Наприклад, поділ країни на багатомандатні виборчі округи. Розподіл мандатів у таких округах здійснюється пропорційно до кількості набраних голосів. Ефект блокування у такій системі залежить від кількості кандидатів у виборчому окрузі. Чим їх менше, тим більше голосів, непридатних для подальшого використання, тобто, фактично, марних. Кінцевим варіантом цього ряду є мажоритарна система англійського типу. З технічної точки зору, вона також є пропорційною системою виборів.

В сучасному світі існує багато різновидів виборчих систем, кожна з яких утверджується в окремій країні згідно з рівнем соціально-політичного розвитку, політичними і культурними традиціями, конкретною ситуацією тощо. Якщо в різних країнах є різні політичні культури, різна історія, то різними мають бути й системи організації державної влади; відрізнятися повинні й виборчі системи (система організації державної влади і виборча система багато в чому віддзеркалюють національну політичну культуру та історію). Максимальне врахування національних особливостей – одна з найважливіших умов ефективності обраної форми системи.

У свою чергу, різні елементи виборчих систем перебувають у тісному взаємозв'язку. Їх позитивні й негативні властивості виявляються в більшій чи меншій мірі залежно від того, у якій комбінації вони застосовуються. Один і той же елемент виборчої системи в різних умовах може викликати зовсім різні наслідки (приміром, сприяти розвитку, чи, навпаки, згортанню партійної системи).

Деякі дослідники пропонують класифікувати виборчі системи за трьома основними ознаками: тип виборчого округу, об'єкт голосування, спосіб голосування [7, с. 334].

Таблиця

Класифікація виборчих систем

Переваги й недоліки різних виборчих систем активно обговорюються в спеціальній літературі. Вважається вже математично доведеним, що ідеальної демократичної процедури проведення виборів немає. Математики звичайно звертають увагу на те, що при виборі більш ніж з двох кандидатур жоден з варіантів голосування не забезпечує точного врахування волі голосуючих. Є ще безліч й інших факторів, через які

Виборча система	Виборчі округи	Голосування за кандидатів чи за партії	Спосіб голосування
Мажоритарна	Одномандатні	За кандидатів	Категоричне
Мажоритарно-преференційна	Одномандатні	За кандидатів	Преференційне
Єдиного голосу без передачі	Багатомандатні	За кандидатів	Категоричне
Блокowa	Багатомандатні	За кандидатів	Схвалююче
Кумулятивний вотум	Багатомандатні	За кандидатів	Кумулятивне
Єдиного голосу з передачею	Багатомандатні	За кандидатів	Преференційне
Закритих партійних списків	Багатомандатні	За партії	Категоричне
Відкритих партійних списків	Багатомандатні	За партії і за кандидатів	За партії категоричне, за кандидатів можливі різні варіанти
„Панашування”	Багатомандатні	За кандидатів і (фактично) за партії	Схвалююче
„Персоналізована” змішана	Багатомандатні й одномандатні	За партії і за кандидатів	Категоричне
„Додаткових представників”	Одномандатні й багатомандатні	За кандидатів і (фактично) за партії	Категоричне

неможливо визначити, яка виборча система „найкраща”. Очевидно, що переваги й вади тієї чи іншої системи не абсолютні – вони пов’язані з тими конкретними обставинами, у яких система застосовується.

Не раз відзначалося, що при обранні виборчої системи вирішальну роль відіграє співвідношення пріоритетів. Якщо пріоритетом стає формування стабільного ефективного уряду, то перевага віддається мажоритарній системі. Якщо ж робиться акцент на адекватному представництві в парламенті інтересів різних груп населення – то пропорційній. Багато в

чому це залежить від характеру взаємин законодавчої і виконавчої влади. У випадку, коли уряд формується парламентом, важливого значення набуває формування в парламенті стійкої більшості. Наприклад, в основу відомої статті К. Поппера, у якій критикується пропорційна система [8, с. 55 – 57], покладено тезу про те, що головне питання парламентських виборів – це питання про зміну уряду. Навпаки, у президентських республіках, де уряд менше залежить від парламентської більшості, важливішим стає питання про адекватне представництво в парламенті інтересів різних груп населення.

При більш загальній постановці питання можна сказати, що одним з найважливіших факторів, які впливають на вибір виборчої системи, є функції, котрі має виконувати представницький орган. І це є наступним напрямом політологічного аналізу виборів. Тут на перший план виступають такі фактори, як форма демократичного правління: парламентська, президентська чи парламентсько-президентська (змішана); особливості формування більшості і уряду; наявність розвиненої опозиції та законодавче закріплення її прав тощо. Щодо класифікації систем демократичного правління, то на сьогодні у дослідників не склалося єдиної думки.

В юридичній науці тривалий час було прийнято ділити системи правління демократичних держав на президентські і парламентські. Існування цих систем ніхто не піддає сумніву. Заперечення викликають критерії класифікації і, як наслідок цього, кількість виведених типів та їх ознаки. Три десятиліття тому політологи стали відмовлятися від традиційного поділу систем правління на два типи й істотно переглянули класифікацію. Як пише один із західних дослідників, „парламентсько-президентська дихотомія провалилася” [9, р. 96]. Одні автори наполягають на існуванні трьох типів (президентського, парламентського, напівпрезидентського), інші – п’яти типів (президентського, парламентського, президентсько-парламентського, прем’єрсько-президентського, асамблейно-незалежного).

Не всі погодилися з відмовою від дихотомічного розподілу систем правління. Як відзначав М. Дюверже, юристи „продовжують шанувати тільки дві священні корови – парламентський режим і президентський режим” [10, р. 7]. Немає єдності й у стані політологів.

В контексті проведення політичної реформи в Україні аналіз цих факторів набуває особливого значення для дослідження політичних процесів в країні. Для якісного політологічного аналізу необхідно приділити увагу дослідженню взаємовідносин і ролі учасників виборчого процесу: громадян, влади, політичних партій, громадських організацій.

Література:

1. **Майер Х.** Избирательное право как инструмент распределения власти. Политические права и свободные выборы: Сборник докладов. – М.:

Институт права и публичной политики, 2005.

2. Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. – М., 1984.

3. **Wilson J. O.** American Government. Lexincrton-Toronto. – 1992.

4. Див.: **Автономов А. С.** Правовая онтология политики (к построению системы категорий). – М.: 1999.

5. **Автономов А. С.** Правовая онтология политики (к построению системы категорий). – М.: 1999.

6. О критериях свободных и справедливых выборов. – М., 1994.

7. **Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е.** Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. - Независимый ин-т выборов. – М.: Аспект Пресс, 2005.

8. **Поппер К.** Пропорциональная система противоречит демократии // Журнал о выборах. – 2004. № 4.

9. **Daly S.** The Ladder of Abstraction: A framework for the Systematic Classification of Democratic Regime Types // Politics. – 2003. – Vol. 23 (2).

10. Цит. за: Semi-Presidentialism in Europe. Ed. by R. Elgie. – Oxford: Oxford University Press, 1999.