

ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Проаналізовано політичний вплив нормативно-правових умов організації виборчого процесу. Визначено специфіку трансформації виборчої системи в сучасній Україні.

Ключові слова: виборчий процес, пропорційна виборча система, мажоритарна виборча система, політичні партії, парламентська коаліція.

Політичний процес у сучасних транзитних державах демонструє значну нестабільність, тяжіє до конфліктності та ментальних розривів. У такій ситуації дуже важливим чинником є інституціональні параметри функціонування політичної системи, правове закріплення норм взаємодії політичних сил, механізмів формування влади та впливу громадянського суспільства. Провідну роль у цьому відношенні відіграє виборчий закон, положення якого регулюють усі аспекти владної взаємодії.

Саме тому виборчий процес традиційно привертає велику увагу українського суспільства, провідних політичних сил, науковців. Сучасні дослідники звернулися до вивчення світового досвіду щодо застосування різних типів виборчих систем, позитивних та негативних наслідків їхнього впровадження та використання. Об'єктом вивчення Г. Богдановича, Н. Бойка, Н. Зайця, І. Карпикової, Л. Кочубей, Ф. Кирилюка, О. Мазур, П. Матвієнка, Г. Мендова, Н. Назарової, О. Новакової, І. Поліщука, М. Пойченка, Е. Пуфлера, М. Рибачука, Ф. Рудича, С. Рябова, В. Теліпка, О. Третьяка, Ю. Шведа, Г. Щедрової та інших став аналіз впливу та ефективності виборчого процесу на український парламентаризм, систему представництва в цілому.

Метою статті є визначення сучасних тенденцій формування політичних умов проведення виборів в українському суспільстві.

Політична важливість виборчого закону пов'язана із процесами легітимації влади. У випадку прийняття нелегітимного закону суспільство отримає нелегітимний парламент, що призведе до подальшої дестабілізації та погіршення політичної ситуації у країні. Тут важливо зазначити, що мова йде про усі види легітимності.

Правова — полягає у відповідності виборчого закону Конституції України та іншим правовим нормам; соціально-політична — у підтримці провідними політичними силами та громадянським суспільством; зовнішньополітична — у визнанні виборів міжнародним співтовариством.

Проблема легітимізації виборчого закону підсилюється також тим чинником, що новому парламенту необхідно буде приймати Конституцію України. Зараз підготовка нової Конституції проходить перший етап утворення консультативно-дорадчого органу під назвою «Конституційна асамблея», потім необхідно буде створити конституційну більшість для голосування у Верховній Раді України.

Окрім цього, Конституція та виборчий закон мають бути тісно пов'язані між собою. Так, теперішня зміна виборчого закону начебто викликана потребою пристосувати його до відновленої Конституції 1996 року. Але оскільки Конституція буде знову змінена, то, вірогідно, закон про вибори від 17 листопада виявиться лише проміжним тимчасовим етапом на шляху до наступної його «модернізації».

Разом із об'єктивними чинниками значущість виборчого закону підсилюють і суб'єктивні аспекти, бо він торкається інтересів усіх політичних сил, і саме від нього залежить розподіл ресурсів влади. Відповідно до цього, крім законопроекту більшості, до Верховної Ради було внесено на розгляд ще декілька документів, які демонструють уподобання та цілі політичних сил. Якщо проаналізувати та узагальнити їх, можна виділити такі найбільш дискусійні питання.

По-перше, це зміна виборчої системи. Як відомо, змішана виборча система вперше в Україні була застосована на виборах до Верховної Ради у 1998 році (половина депутатів обиралася за партійними списками у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі з 4 % виборчим бар'єром, а половина за мажоритарним принципом в одномандатних округах). Під час цих парламентських виборів із загальної кількості 37,297 млн виборців бюлетені для голосування отримали 25,973 млн, або 69,64 %. На відміну від попередніх виборів, внаслідок зростаючого розчарування населення у здатності своїх обранців вирішувати ключові проблеми розвитку країни, а отже, у ефективності їхньої діяльності, виборча активність була дещо меншою [1].

Парламентські вибори у березні 2002 р. також проводилися за мажоритарно-пропорційною системою. Явка виборців становила 65,22 %. Водночас, незважаючи на тотальне застосування владою адміністративного ресурсу, опозиційні до Президента сили досягли на виборах значного успіху. Блок Віктора Ющенка «Наша Україна», Блок

Юлії Тимошенко (БЮТ), КПУ, СПУ разом здобули понад 57 % голосів виборців, тоді як пропрезидентські партії і блоки (Блок «За Єдину Україну!»), СДПУ(о) — втричі менше (понад 18 %) [2] .

У березні 2006 року вибори до Верховної Ради України вперше пройшли на засадах пропорційної системи. Відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року народні депутати обирались у загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій та виборчих блоків політичних партій. Право на висування кандидатів у депутати було надано громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізувалося ними через політичні партії (блоки).

Аналіз досвіду виборчих кампаній 2006 та 2007 років дозволяє виділити позитивні надбання та недоліки застосування пропорційної виборчої системи в Україні. Позитивами введення пропорційної системи можна вважати:

- подальший розвиток партійної системи;
- структурування партійних фракцій у Верховній Раді України;
- обмеження можливостей застосування адміністративного ресурсу;
- зближення з європейською виборчою практикою;
- створення можливостей для підвищення ефективності та демократизації процесу ухвалення рішень під час формування та реалізації політичного курсу держави.

Водночас пропорційна модель виборів створила і немало проблемних моментів. Ключові з них полягають у:

- непрозорості ухвалення рішень під час формування виборчих списків;
- розвитку тенденції до «авторитаризації» партійних лідерів;
- ускладнення процесу політичної комунікації із представниками політичних партій;
- виникненні можливостей потенційної консервації складу Верховної Ради;
- руйнації системи зв'язку депутата з виборцями, зниженні політичної відповідальності народних обранців.

Недоліки пропорційної системи представництва полягають також: по-перше, у можливості використання при закритих списках «технології потягу», коли до виборчого списку включаються популярні особи, які потім відмовляються від своїх мандатів, внаслідок чого до парламенту потрапляють нікому не відомі особи з кінця списку («вагони»), по-друге, коаліційний уряд, якщо він

складається з ідеологічних супротивників, буде не в змозі провести важливі реформи, по-третє, слабка представленість інтересів регіонів; по-четверте, в умовах пропорційної системи не можливо забезпечити ефективні взаємовідносини між виборцями та депутатами, також не представляється можливість контролювати діяльність депутата та відкликати його у разі необхідності. Всі ці функції покладені на партії, які з різних причин не виконують їх [3].

Як зазначає М. Дюверже у своєму творі «Політичні партії», при пропорційному представництві парламент все більше стає підпорядкованим владі партійного керівництва, навіть якщо припустити, що парламентарі керують партіями, їхній демократичний характер залишається ілюзією, бо самі вибори вкрай незадовільно відображають дійсну сутність громадської думки. Ця теза надзвичайно вірно характеризує сучасну політичну практику. Українські партії не спрямовані на представництво та захист народних інтересів, а пропорційна представленість голосів виборців не гарантує відповідної представленості їхніх інтересів, що є головним завданням демократичного суспільства [4, с. 287–290].

До того ж застосування українського варіанта пропорційної системи не привело до формування дієздатного парламенту. Після надзвичайно тривалого процесу переговорів була створена коаліція, але її чисельного складу у 228 народних депутатів не вистачало для стабільної та дієвої роботи. До того ж незабаром ряд народних депутатів заявили про вихід із коаліції. Восени 2008 року відбулося «переформатування» коаліції, і до БЮТ та «Нашої України» приєдналася фракція Блоку Литвина.

Ефективність діяльності коаліції та уряду істотно зменшувалася внаслідок гострого конфлікту між Президентом України В. Ющенком (почесним головою партії «Наша Україна») та Прем'єр-міністром країни Ю. Тимошенко (лідером БЮТ). Цей конфлікт призводив до неможливості ухвалення рішень, постійних публічних суперечок, розвалу державного механізму управління. Діяльність парламенту була також послаблена президентською виборчою кампанією, під час якої кандидатами на посаду глави держави балотувалися декілька політиків, які були пов'язані з політичними силами коаліції. Вже існуюча у Верховній Раді України конфліктність об'єктивно підвищувалася внаслідок проведення президентських виборів та взаємних публічних звинувачень.

Задля подолання цих негативних тенденцій у застосуванні українського варіанта пропорційної виборчої системи необхідно

розвивати комунікативні зв'язки політичних партій з виборцями. Для цього партія має:

- створювати якнайширшу організацію по території усієї країни, утворювати власні громадські приймальні, які покликані накопичувати пропозиції, побажання та скарги громадян щодо розв'язання актуальних соціально-політичних проблем;
- розвивати не лише зовнішню, але й внутрішню комунікацію, яка забезпечує зв'язки між усіма рівнями партійної організації: в національному, регіональному і місцевому вимірах;
- здійснювати постійний зв'язок зі ЗМІ, вести за їх посередництва постійний діалог із суспільством.

За результатами загальноукраїнського експертного опитування щодо виборчого законодавства України, яке проводилося протягом жовтня 2011 року Громадським консорціумом виборчих ініціатив, переважна більшість експертів виступає за відмову від пропорційної виборчої системи із закритими списками, за якою обирався парламент 2006 та 2007 років. Більшість опитаних (38 %) підтримує перехід до системи із відкритими партійними списками за регіональними виборчими округами. Другою за рівнем підтримки (21 %) виявилася змішана пропорційно-мажоритарна виборча система, що застосовувалася на виборах до українського парламенту 1998 та 2002 років. На третьому місці (14 %) — мажоритарна виборча система з голосуванням у 450 одномандатних округах, за якої допускається само висування кандидатів [5].

Переваги мажоритарної системи виборів можна виділити з огляду на ефективність політичного представництва, до яких можна віднести: по-перше, те, що вона у повній мірі реалізує конституційне право громадянина бути обраним до представницького органу влади, по-друге, забезпечує безпосередній (на відміну від пропорційної виборчої системи) зв'язок між виборцями та кандидатом і дає змогу здійснювати електоральний контроль за діяльністю депутата та реалізувати функцію відклику і заміни народного представника, по-третє, сприяє формуванню сильного громадянського суспільства через опосередкований, але реальний вплив громадян на процес прийняття рішень у державі, по-четверте, система єдиного голосу, що передається, забезпечує пропорційність голосування в умовах відсутності партійної орієнтованості виборчої системи.

Опозиційні сили в українському парламенті виступають проти введення змішаної виборчої системи, мотивуючи це тим, що мажоритарна система легко піддається маніпулюванню з боку органів влади. І з цим, безумовно, можна погодитись, особливо спираючись на

досвід проведення виборів у 1998, а особливо у 2002 роках. В той же час не треба забувати, що таке маніпулювання опозиція може легко подолати, якщо буде згуртованою та організованою. У тому ж випадку, якщо вона буде більше займатися внутрішніми конфліктами, то їй не допоможе ніяка виборча система. Достатньо згадати, як за наявності сильної політичної волі та високої організованості опозиційним силам вдалося відстояти свою позицію на президентських виборах 2004 року навіть при мажоритарній системі абсолютної більшості.

Необхідно зауважити також, що застосування мажоритарної виборчої системи дозволить відкоректувати такий недолік попередніх виборів, як некоректне представництво територій у парламенті. Загальнодержавний виборчий округ приводив до того, що у законодавчому органі представлені переважно представники великих промислових центрів, мешканці ж провінції опинилися у нерівноправному становищі.

Звичайно, цій же меті може слугувати і пропорційна система з відкритими регіональними списками, яку підтримують більшість зовнішніх та внутрішніх експертів. Але попри всю об'єктивну прогресивність цієї виборчої системи, вона є новою для України, і відповідно її застосування буде вимагати значних матеріальних ресурсів та організаційних заходів, спеціального навчання та підготовки членів виборчих комісій. Тому більш раціональним вдається розглядати пропорційну виборчу систему з відкритими регіональними списками як стратегічну мету розвитку виборчого процесу, а при підготовці парламентських виборів 2012 року зосередитися на вдосконаленні та правовій виваженості змішаної пропорційно-мажоритарної системи.

Другою надзвичайно дискусійною проблемою є рівень прохідного бар'єра до парламенту. Як відомо, пропонується підвищити його до 5 % для партій, а участь партійних блоків взагалі заборонити. Пропозиція про позбавлення блоків права висування кандидатів на виборах не викликала особливої підтримки у експертів: лише 36 % респондентів вважають, що блоки не мають брати участі у висуванні кандидатів на парламентських виборах. Більшість опитаних (близько 53 %) висловилися за збереження участі блоків у виборах, але на попередніх засадах (28 %), на основі диференційованого прохідного бар'єра (25 %) [6].

Ідея, покладена в цю тезу, цілком зрозуміла. Вона спрямована на те, щоб максимально обмежити попадання до парламенту маленьких партій. Недоліком цього підходу є те, що при 5% бар'єрі втрачається

до 40% голосів виборців, до того ж треба враховувати великий відсоток втрати голосів, який надасть мажоритарна система відносно більшості. Тут виникає загроза отримати парламент, обраний абсолютною меншістю голосів, що суттєво знизить довіру до нього.

Що стосується політичних блоків, то за експертними оцінками вони негативно впливають на роботу українського парламенту. По-перше, вони мають не ідеологічний, а кон'юнктурний характер, часто розпадаються, вносять хаос та дестабілізацію в законодавчу роботу. По-друге, вони сприяють прихованому збільшенню кількості партій, що проходять до парламенту, а потім починають намагатися функціонувати як окремі суб'єкти.

Незважаючи на такі негативні тенденції, повна заборона участі блоків у виборах та ще й при 5 % бар'єрі призведе до надмірної монополізації політичного процесу. Тому більш раціональним у цьому питанні було б введення диференційованого прохідного бар'єра — 3 % залишити для самостійних ідеологічно єдиних політичних партій, а для політичних об'єднань підвищити його до 5 %, а можливо і до 7 %. Введення такої диференціації дозволить зберегти демократичну конкуренцію, а невеликі політичні партії буде стимулювати до створення стабільних, діючих не тільки під час виборів, але й у міжелекторальний період об'єднань.

Для забезпечення політико-правової легітимності виборчого закону важливим є врегулювання таких проблем, як забезпечення можливості громадянам України, що перебувають за кордоном, голосувати не тільки за партійні списки, але й за кандидатів, що висунуті у мажоритарних округах.

Викликає занепокоєння також пропозиція щодо відміни державного фінансування передвиборчої агітації, зниження ступеня захисту бюлетенів для голосування, гарантій оскарження результатів виборів.

Головне експертне управління Верховної Ради України у своїх висновках щодо виборчого закону наголосило на недопустимості відміни графи «проти всіх» та можливості одночасного балотування у мажоритарних округах та за партійними списками. Експерти наголошують, що хоча скасування можливості «протестного голосування» відповідає рекомендаціям міжнародних організацій, в українському суспільстві воно оцінюється неоднозначно. 80% опитаних підтримали ідею про збереження у виборчому бюлетені графи «не підтримую жодного кандидата від жодної партії» [7].

Сьогодні, як відомо, виборчий закон вже прийнято. Він став результатом рідкої для України (366 голосів) згоди основних

парламентських сил, хоча, по суті, опозиція нічого суттєвого не досягла. Компромiс був досягнутий шляхом демократизації процедури формування виборчих комісій та збереження гарантій убезпечення виборчих бюлетенів від фальсифікацій. Звичайно, це важливі моменти, але вони показують, що парламентська опозиція воювала не за рівність і відкритість політичної конкуренції в країні, а виключно за збереження хоча б мінімальних умов власного попадання до парламенту. Такий жорсткий прагматизм ставить під сумнів здатність опозиції виконувати функції контролю влади та забезпечення демократичних процесів.

Література

1. Спільний висновок Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПІ щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України» [Електронний ресурс] / Страсбург, 17 жовтня 2011 року. — Режим доступу : <http://minjust.gov.ua/0/37230>
2. Там само.
3. Див. : Суржко М. О. Вплив процесу пропорційної виборчої системи на характер парламентської демократії в Україні / М. О. Суржко // Політологічний вісник. Збірник наукових праць. — К. : Інтек, 2010. — Вип. 50. — С. 179—189.
4. Дюверже М. Политические партии ; пер. с франц. / Морис Д.верже. — М. : Академический Проект, 2000. — 538 с.
5. Результати загальноукраїнського експертного опитування щодо виборчого законодавства України, жовтень 2011 року [Електронний ресурс] / Лабораторія законодавчих ініціатив. — Режим доступу : <http://electioninfo.org.ua/1.php?i=453>
6. Там само.
7. Головне експертне управління Верховної Ради України. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://vocv.at.ua/blog/visnovok_golovnoho_naukovo_ekspertnogo_upravlinnja_z_privodu_zakonu_po_miscevim_viboram/2010-08-14-9

Осуществлен анализ политического воздействия нормативно-правовых условий на организацию избирательного процесса. Определена специфика трансформации избирательной системы в современной Украине.

Ключевые слова: *избирательный процесс, пропорциональная избирательная система, мажоритарная избирательная система, политические партии, парламентская коалиция.*

It is carried out analysis SingularPlural political impact of standard and legal conditions on the organization of an electoral process. A specific of transformation of an electoral system in modern Ukraine is defined.

Key words: *electoral process, proportional electoral system, majority electoral system, political parties, parliamentary coalition.*

Мезеря Інга Олександрівна — пошукувач кафедри політології Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

Рецензент: проф. Новакова О. В.