

УДК 35:324.342.8

В. О. СУРНІН

СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано недоліки існуючої виборчої системи. Запропоновано варіанти модернізації системи виборів та електоральної функції політичних партій.

Ключові слова: політична партія, виборча система, електорат, виборчий список.

Analyzed shortcomings of the existing electoral system. Proposed modernization of the electoral system and electoral functions of political parties.

Key words: political parties, electoral system, the electoral list.

Останнім часом піднімаються питання динаміки змін виборчих систем як засобу і мети формування демократичного суспільства на етапі трансформаційного розвитку держави. Вироблення дієвого виборчого механізму особливо актуальне для країн перехідного типу, до яких сьогодні належить і Україна. Тому завдання формування ефективних механізмів підтримки демократії за допомогою інституту виборів є вкрай актуальним.

Необхідним чинником для цього, звичайно, є застосування виборчої системи, яка б відкривала перспективи чіткішої структурованості парламенту, посилення його відповідальності за наслідки своєї діяльності. Тому полеміка щодо недоліків виборчого процесу не припиняється, а питання обрання найоптимальнішої виборчої системи в реаліях нашої держави залишаються актуальними для обговорення експертами та фахівцями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій доводить вплив еволюції та функціонування інституту виборів і зокрема виборчої системи на політичні процеси і загальну демократизацію українського суспільства на етапі його трансформаційного розвитку. Значний внесок у дослідження даної теми зробили М. Вебер, С. Кара-Мурза, Г. Майер, Й. Шумпетер, Т. Хартлі, С. Хантингтон; в Україні відомі роботи таких науковців, як В. Бортніков, В. Ємельянов, О. Крюков, В. Лісничий, В. Маргиненко, Л. Павлова, О. Радченко, О. Фісун та ін.

Проте слід зазначити, що дане питання не до кінця вирішене, оскільки сьогодні актуальним залишається подальша модернізація системи виборів, про що свідчать численні наукові дослідження та виступи аналітиків. У першу чергу це обумовлено недосконалістю самої української моделі виборчої системи: закритість виборчих списків, відірваність політичної еліти від своїх виборців та їхніх потреб. Наслідком цього є неадекватне представництво політичними партіями українського суспільства в представницьких органах влади та зниження довіри виборців до політичних партій як інституції і представницької демократії загалом.

Метою даної статті є аналіз недоліків існуючої виборчої системи України та визначення перспективи модернізації і вдосконалення системи виборів та електоральної функції політичних партій.

Вибори є політичною боротьбою, яка відбувається за законами конкуренції. У цій боротьбі зіштовхуються політичні інтереси різних суб'єктів виборчого процесу, а отже, вибори – це не лише дотримання регламентних норм, у рамках яких відбувається сам процес, а й уміння вигідно і успішно позиціонувати себе, враховуючи і використовуючи, в тому числі, і особливості регламентованих аспектів виборчого процесу.

Головна функція політичних партій – це електоральна, що визначається самою сутністю їх як організацій, призначених для завоювання й здійснення державної влади. Реформа виборчої системи 2004 р. істотно підвищила роль політичних партій у виборчому процесі та взагалі в політичному просторі України, роблячи їх єдиним дієвим суб'єктом української політики. На сьогодні Україна має пропорційну виборчу систему із закритими списками. Цей вибір української політичної еліти пояснюється тим, що політичні партії є досить відповідальним політичним інститутом, який треба лише вдосконалювати для того, щоб перейти з часом до системи поміркованого плюралізму, яка трансформується у двопартійну систему, що вважається найбільш демократичною й ефективною, такою, що забезпечує стабільність у державі.

На центральному рівні законодавчу владу під час виборів формують виключно політичні партії. Це у стратегічній довгостроковій перспективі дозволить подолати нинішню ситуацію, коли з великої кількості політичних партій лише деякі цілком відповідають загальноновизнаним критеріям, що застосовуються до таких структур. Наприклад, кількість членів середньої політичної партії в Україні в 2 – 10 разів менша порівняно із середньою партією в країнах з розвинутою демократією, близьких до України за чисельністю населення (Франція, Італія, ФРН). Загальнонаціональні партії в цих країнах нараховують від 200 до 800 тис. членів. В. Бортніков зазнає, що парламентські вибори 2006 та 2007 рр. свідчать про нові тенденції у структуруванні політичного поля. Наслідки голосування дозволяють констатувати, що партійна система України перетворюється на систему середніх партій із тенденцією становлення в Україні партійної системи великих партій [1, с. 13].

Водночас наслідком запровадження пропорційної виборчої системи стало структурування українського електорату через концентрацію симпатій виборців навколо тих політичних сил, які здобували перемогу на парламентських виборах. За результатами чергових виборів народних депутатів України 2006 р. та позачергових – 2007 р. до складу депутатського корпусу увійшли представники п'яти політичних сил. Для порівняння: у 1998 р. перемогу на виборах у загальнонаціональному окрузі здобули вісім партій та блоків, у 2002 р. – шість. При цьому одночасно зі зменшенням кількості переможців відбулося скорочення кількості виборців, які віддали свої голоси на користь партії, що зазнала поразки або проголосувала “проти всіх”. За підрахунками Центральної виборчої комісії, у 2002 р. частка таких голосів становила 20,28 %, у 2006 р. – 22,24 %, у 2007 р. – 11,42 %.

Однак майже 60 % населення не довіряє сучасним українським політичним партіям виключного права на формування парламенту. Пояснити це можна іншим соціологічним дослідженням щодо ступеня виконання своїх передвиборчих обіцянок політичними силами: лише 3,7 % опитаних зазначили, що партії виконують

свої обіцянки повною мірою, 13,8 % виконують в значній мірі, 25,2 % – виконують незначною мірою, 47,5 % зовсім не виконують. Тож, понад 70 % населення України вважає, що політичні партії майже зовсім не виконують свої обіцянки, тобто не реалізують народні інтереси [5]. Політична апатія в Україні – результат усвідомлення громадянами своєї неспроможності впливати на політичний процес, не виконування основних положень Конституції та законів держави.

Влучно окреслює О. Третяк нинішні проблеми взаємодії влади і громадянського суспільства: “Актуальним для взаємодії влади та громадянського суспільства в нинішній публічній політиці є можливість доступу окремих громадян до об’єднань в окремі громадські інституції до взаємодії із владою. Сьогодні на пострадянському просторі відсутня культура публічної взаємодії держави з окремими громадянами. Взаємодія окремих громадян та дрібних груп із державою обнулюється відсутністю традиції висловлювання артикулювання інтересів окремих груп до взаємодії з державою, слабкою є і можливість задоволення певних інтересів державними інституціями, існує недовіра громадян до державних органів, як не дійових органів вирішення їхніх питань” [6].

Для ефективнішої реалізації електоральної функції політичними партіями дуже важливо, щоб ці політичні партії повернули до себе довіру виборців. Це можливо при відповідній зміні виборчого законодавства через усталення відкритих партійних списків і введення багатомандатних виборчих округів. Виборчі округи повинні бути якнайменшими, щоб кандидатів у парламент громадяни знали особисто й голосували за них свідомо. Якщо виборчі округи будуть невеликими, виборці зможуть краще спілкуватися як з депутатами, так і між собою. І це будуть уже не аморфні спільноти виборців, а організовані, здатні мати інформацію про свого депутата й на її основі виробляти відповідну думку про нього й оцінку. Це дозволить виборцям менше помилятися і в ході висування кандидатів, і в ході голосування, а також відкриє шлях до відновлення права виборців на відлік і заміну депутатів [4, с. 194–201].

Пропорційна виборча система в її сьогоденнішньому вигляді не влаштовує електорат, який прагне бачити у виборчих органах конкретних людей, здатних нести персональну відповідальність, а до мажоритарної системи виборів громадяни ставляться досить прихильно. А. Євстігнєєв акцентує, що за пропорційної системи виборів зв’язок “депутат-виборець” послаблюється, адже і депутат фізично не в змозі охопити своєю діяльністю весь багатомандатний виборчий округ, і виборці не точно знають, до якого депутата вони можуть звернутись за допомогою у розв’язанні тих чи інших проблем [2, с. 65].

Усі зміни виборчої системи повинні бути пов’язані з усуненням таких наслідків недосконалості виборів у сучасній Україні:

а) пропорційна виборча система послаблює безпосередній контакт із виборцями. Деперсоніфікується голосування при застосуванні принципу партійного формування виборчого списку, за якого виборці не мають змоги змінити порядок розташування кандидатів у списку і, голосуючи за партію, “погоджується” із запропонованим нею виборчим списком, а партії у свою чергу можуть включати до свого списку кандидатів, які не мали б шансів бути обраними за мажоритарної системи;

б) посилюється контроль партії над кандидатами (в деяких випадках партія може позбавити свого депутата мандату за “порушення партійної дисципліни”). Подібні процеси відбуваються у провідних гравців політичного процесу, наприклад, Партії регіонів, Наша Україна-Народна Самооборона та БЮТ. Виключення з їхніх лав відомих політиків (І. Плющ, О. Омельченко, Ю. Крук, Р. Богатирьової, Т. Чорновола, О. Кужель, Г. Задирка, В. Каплієнка, А. Симинога, В. Писаренко, І. Рібакова) свідчить про нехтування партійною верхівкою принципу толерантності як визнання права інших дотримуватися власних поглядів на соціально-політичній устрій держави;

в) рідко досягаються міжпартійні компроміси та домовленості в передвиборчий період, що позначається на подальшому формуванні коаліції в парламенті;

г) слід на законодавчому рівні також вирішити проблеми запобігання можливим фальсифікаціям, урегулюванням процедури фінансування виборчого процесу, недопущення застосування “адміністративного ресурсу”

д) пропорційне представництво може заважати повноцінній роботі уряду, якщо він не має стабільної більшості на свою підтримку;

ж) при наявності великої кількості недостатньо впливових партій, ті, які подолали виборчий поріг, отримують дві третини – три чверті голосів виборців, але при цьому розподіляють усі 100 % місць у парламенті.

Наявні недоліки виборчої системи України послаблюють представницький характер Верховної Ради. Модернізація системи має бути спрямована в першу чергу на залучення громадян до активного політичного життя через установалення більш тісного зв'язку з народними депутатами. Однак, зважаючи на потребу підтримати розвиток політичних партій, доцільним є збереження саме пропорційної системи виборів за умови відповідного вдосконалення чинного виборчого та парламентського законодавства, а також законодавства про політичні партії. Потрібно позбавити процес розвитку партій негативних явищ, які сьогодні спостерігаються (авторитаризм лідерів, партбюрократизація, деідеологізація, корупція тощо).

Щодо наявного способу формування виборчих списків, то в Україні застосовуються жорсткі партійні списки, тобто партійний з'їзд самостійно формує списки без збирання підписів виборців. Водночас не запроваджується і преференційне голосування. Таким чином, виборців усунуто від якісного наповнення партійних списків. З огляду на практику формування виборчих списків під час виборів 2006 та 2007 р., цей процес перетворився на закриті партійні торги, коли місце у виборчому списку можна було просто купити, що призвело до посилення внутріпартійної корупції.

Запровадження пропорційної виборчої системи, безумовно, прогресивний і давно назрілий крок. Однак використання жорсткої пропорційної формули із закритими списками, одномандатним загальнонаціональним виборчим округом і без преференційного голосування створює загрозу узурпації влади в державі представниками парламентської більшості і створення певної прірви між виборцями та депутатами.

На нинішньому етапі трансформаційного процесу оптимальним видається запровадження виборчої системи з такими характеристиками: пропорційна,

відкритість виборчих списків з можливістю преференційного голосування за кандидатів усереднені списку. На цей час одним з найкращих варіантів може бути повернення до такої пропорційної системи, коли виборці матимуть реальну можливість на розподіл мандатів серед депутатів за наслідками їхнього волевиявлення, а не за волею партій, яку вони проголошують під час своїх з'їздів і схвалюють списки своїх кандидатів.

Упровадження відкритого партійного списку з преференціями, повернення до мажоритарної системи виборів органів місцевого самоврядування стане ефективним інструментом вирішення проблеми відчуженості виборців від політичних партій. Відкритий виборчий список дозволяє виборцю бачити весь список кандидатів і віддавати перевагу конкретному депутатові. У такому разі кандидат, який мав із самого початку непрохідне місце в партійному виборчому списку, але користується значною повагою виборців, має можливість потрапити до Верховної Ради України. Однак, як вважає В. Смельянов, запропонована процедура запровадження преференцій не вирішить проблему “закритих списків” через свою технологічну складність. Натомість можна законодавчо закріпити таку процедуру в партіях України, коли вибори в партії проводяться без впливу керівництва, а переможцям гарантується надання місця у виборчих партійних списках [3, с. 23].

В Україні партійне керівництво фактично контролює процес узгодження партійних списків. По-перше, воно має можливість застосувати технології складання “правильного” списку для делегатів на з'їзди, конференції, збори. Згідно з цією технологією, в нього включають контрольованих осіб, з якими можна домовитися або якими можна маніпулювати.

По-друге, партійні лідери завжди прагнуть не допускати пересічних членів до прийняття рішень, створюючи ілюзію їх участі, так званий ефект причетності до демократії. Роль пересічних членів обмежується формальним відвідуванням зборів, тому що при складанні списку делегатів і їхньому утвердженні пересічні члени не мають можливості брати активну участь у кадровій політиці. До пропозицій пересічних членів, як правило, не прислуховуються. Практика сучасного політичного життя свідчить, що обмежена участь рядових членів партії в процесах визначення стратегічних напрямків, мети, шляхів партійної діяльності загострює внутрішньопартійні відносини.

Це обумовлюється тим, що у списку віддається перевага столичній верхівці партії і “необхідним” особам (частіш за все, спонсорам). Виборцям відомо стає тільки п'ятірка цього списку. Інші його представники по суті є “тіньовиками”. Проблемою є і те, що у виборчому списку партій України фактично немає регіональних партійних висуванців. Для регіональних партійних структур видається завдання, яке полягає тільки в забезпеченні проходження до парламенту вищеназваних осіб зі списку. Виконуючи роль статистів, вони обмежені в можливості корегувати курс партійної політики. Ті особи, які приходять до них, як правило, не можуть навіть мріяти про будь-яку значну партійну кар'єру, і це значною мірою послаблює ефективність їхньої діяльності. Закономірним результатом такої політики стає нерозбудованість регіональних структур. Тому такі політичні партії О. Хімченко називає стагнаційними [7, с. 213].

Повнота та послідовність виборності забезпечуються всезагальною контролюючою з боку пересічних членів як найбільш дієвою спрямованою умовою його ефективності, яка в розвитку внутрішньопартійної демократії можлива лише за умови його безперервності. Вибори можуть проводитися у формі безпосереднього голосування, застосування процедури праймериз для обрання лідера або шляхом відправлення бюлетеня поштою. Важливо, щоб усі члени партії мали змогу у прийнятій формі висловити своє бажання. Неодмінною умовою демократичності будь-якої партії мають стати практика партійних плебісцитів з питань затвердження рішень партійних з'їздів, наприклад щодо об'єднання з іншими партіями у виборчі блоки, забезпечення колегіальності при прийнятті рішень і персональної відповідальності членів партії за їхнє виконання.

Демократичність організації політичної партії обумовлюється ступенем участі пересічних членів у виробленні політичного курсу партії, у рекрутуванні її персоналу. Однак навіть демократична модель організації політичної партії в моменти, що вимагають мобілізації значних ресурсів, наприклад виборів, може дозволити собі певним чином обмежувати широку ініціативність і вимагати підпорядкування та виконання прийнятих рішень керівництва.

Таким чином, слід зазначити, що оптимізація механізму реалізації електоральної функції політичними партіями в Україні можлива через уведення пропорційної виборчої системи з відкритими регіональними партійними списками; посилення демократичного принципу організації політичної партії через надання права висунення партійних кандидатів місцевим організаціям; забезпечення необхідного рівня інформування та роз'яснення громадянам сутності та спрямованості програмних положень, реалістичного обґрунтування очікуваних результатів діяльності політичних партій.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку пов'язані зі здійсненням ґрунтовного аналізу підходів у контексті модернізації виборчої системи України та відповідно до новітніх викликів сучасності.

Література:

1. *Бортніков В. І.* Парламентські вибори в контексті демократичної трансформації / В. І. Бортніков // Віче. – 2007. – № 12. – С. 13–14.
2. *Євстігнєєв А.* Система виборів 2006: критичний погляд / А. Євстігнєєв // Юридичний журнал. – 2009. – № 11. – С. 61–66.
3. *Ємельянов В.* Уасть громадскості у формуванні партійної політики в Україні : проблемі і перспективи / В. Ємельянов, Р. Чупрін // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2008. – Вип. 14. – С. 19–27.
4. *Павлова Л. І.* Удосконалення виборчої системи як чинник розвитку політичних партій в Україні / Л. І. Павлова, О. В. Новакова // Політологічні записки : зб. наук. пр. ; Вид-во СНУ ім. В. Даля. – Вип. № 3. – 2011. – С. 194–201.
5. Соціологічні опитування // Офіц. сайт Центру Разумкова. – Режим доступу : <http://www.razumkov.org.ua/ukr/news>.
6. *Третьяк О. А.* Інституалізація публічної сфери в умовах демократичних трансформацій: роль держави та громадського суспільства / О. А. Третьяк // Гілея

(науковий вісник) : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. № 42 – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya.

7. *Хімченко О. Г.* Політична реформа та політичні партії в Україні / О. Г. Хімченко // Гілея (науковий вісник) : зб. наук. пр. / [гол. ред. В. М. Вашкевич]. – К., 2005. – Вип. 1. – С. 207–214.

Надійшла до редколегії 16.02.2012 р.