

Надія Гербут

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

*У статті аналізуються шляхи оптимізації пропорційної виборчої системи в контексті демократизації українського суспільства. **Ключові слова:** вибори, пропорційна виборча система, оптимізація, демократизація суспільства.*

*Nadiya Gerbut. **Optimization of an electoral system as a requirement for democratization of society.** The article deals with the ways of optimization of a proportional electoral system in the context of democratization of Ukrainian society. **Key words:** elections, a proportional electoral system, optimization, democratization of society.*

На етапі демократичної трансформації суспільства функціонування інституту виборів набуває надзвичайної ваги, оскільки саме ефективний розвиток цього інституту є одним із найпереконливіших аргументів просування на шляху дійсної демократизації. Вироблення дієвого виборчого механізму особливо актуальне для країн перехідного типу, до яких сьогодні належить і Україна.

Вибори — це, в першу чергу, «процес політичного волевиявлення громадян, які згідно із законом наділені правом голосу». Для багатьох громадян вибори стають єдиною можливою формою їх активної участі у політичному житті власної країни. Вибори

сприяють тому, що кожен виборець відчуває причетність до прийняття рішень щодо того, хто буде представляти його у парламенті, хто формуватиме уряд на наступний термін [19, с. 139]. Громадяни беруть участь у виборах на основі виборчого права, яке має тривалу історію свого розвитку. До ХХ ст. політичні вибори характеризувалися наявністю суттєвих обмежень та цензів, які не відповідали принципам загальності та рівності, тобто були недемократичними [13, с. 95–96].

Спочатку виборче право належало тільки чоловікам, які мали відповідні статки, вік, освіту, були одружені. Наприклад, у Великій Британії до 1830 року виборче право мали лише 4% дорослого населення. Обмеження майнового характеру були поступово скасовані. На початок ХХ ст. у більшості європейських країн право брати участь у виборах було надано всім дорослим чоловікам. Еволюція виборчого права призвела до скасування статевого цензу і надання відповідних прав жінкам. В Європі жінки вперше набули права голосу нарівні з чоловіками у Фінляндії в 1906 році. Остання країна, де було запроваджене рівне виборче право для жінок аж у 1984 році, — Ліхтенштейн [19, с. 142].

Загальновизнані принципи виборчого права зафіксовані у відповідних міжнародно-правових документах. Першим документом, який поклав початок стандартизації виборів в Європі та у світі, є *Загальна декларація прав людини* 1948 року. Декларація визначила кілька пунктів: періодичність виборів, загальний рівень і виборче право та рекомендація таємного голосування як реалізація виборчого права громадянами. Другий документ, який визначає міжнародні стандарти виборів, — це *Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації* 1966 року. Ця Конвенція, ратифікована Верховною Радою УРСР у 1969 році, забороняє расові та статеві дискримінації в участі у виборах (за пасивного та активного виборчого права). Третім важливим документом є *Міжнародний пакт ООН про громадянські та політичні права*, ратифікований в 1973 році Верховною Радою УРСР. Ці три документи є загальними і вони вперше визначають вибори як одне з прав людини.

Новий етап розвитку стандартизації виборів та виборчих процедур пов'язаний з *документом Копенгагенської наради з людського виміру НБСС* у 1990 року. Він є базовим документом, яким керуються в зоні організації безпеки та співробітництва в Європі (це 55 країн світу). Цей документ досить детально визначив критерії демократичних, чесних та справедливих виборів. Волевиявлення

людей на вільних, чесних, періодичних і нефальсифікованих виборах є основою легітимності влади [17].

Постає питання, наскільки виборча система, яка діє в Україні, відповідає міжнародним загальним принципам виборчого права.

Необхідно зазначити, що за роки незалежності в Україні пройшли апробацію «практично всі класичні виборчі системи» — мажоритарна система абсолютної більшості, мажоритарна система відносної більшості, змішана виборча система, а в 2004 р. було запроваджено пропорційну виборчу систему [13, с. 98]. На сьогодні вважається, «що пропорційна виборча система «справедливіша» з погляду врахування інтересів різноманітних суспільних груп, меншин тощо і сприяє представництву різних політичних сил у парламенті та органах самоврядування» [14, с. 545–546].

Відомий французький політолог М. Дюверже, який вивчав вплив типу виборчої системи на конфігурацію партійної системи, констатував, що пропорційне представництво приводить до багатопартійності [4, с. 300]. Дійсно, однією з причин зміни виборчої системи була потреба в зміцненні партійної системи та посиленні структурованості парламенту. А. Пахарев у зв'язку з цим відзначає, що після парламентських виборів 1994 р. у Верховну Раду України увійшли представники 14 партій, а кількість депутатів-партійців становила 44 відсотки, після виборів 1998 і 2002 рр. вони вже становили 68 відсотків, а вибори 2006–2007 рр. дали 100-відсотковий склад українського Парламенту за партійною ознакою [12, с. 31–32]. Таким чином була збільшена чисельність виборців, які отримали своїх представників у законодавчому органі, тому що партії здобули таку кількість мандатів, яка відповідає отриманій електоральній підтримці.

Але необхідно звернути увагу на те, що після зміни виборчої системи висувати кандидатів дозволяється тільки партіям (блокам партій). Наразі відсутній механізм повноцінного забезпечення пасивного виборчого права.

Велике значення, з точки зору демократизації суспільства, має те, за які списки (закриті чи відкриті) голосують виборці. В закритих списках оприлюднюється лише перша п'ятірка кандидатів від партії, тоді як решта залишається в тіні. Відкриті списки надають інформацію про весь склад партійних списків. Крім того, існує пропорційна виборча система, де виборець, хоча і голосує за список в цілому, проте визначає, якому з кандидатів у середині списку він надає перевагу. Це пропорційна виборча система

за преференційним принципом, яка «вважається демократичнішою, оскільки суттєво коригує вплив партійної верхівки на рейтинг того чи того кандидата партійного списку» [13, с. 98].

В Україні народні депутати обираються за закритими («жорсткими») списками, в яких прізвища кандидатів розташовуються в пріоритетному порядку на власний розсуд політичних лідерів.

Українська політична дійсність переконує, що є необхідність апробації інших різновидів пропорційної виборчої системи, оскільки система з «жорсткими списками» себе не виправдала.

Система закритих загальнонаціональних списків розриває зв'язок між виборцем та парламентськими партіями. І хоча теоретично політична сила представляє в парламенті інтереси всіх громадян, які за неї проголосували, на практиці виборці не мають свого регіонального представника у Верховній Раді, до якого можуть звернутися за потреби вирішити проблему.

Перед країною залишається відкритим питання пошуку механізмів оптимізації виборчої системи, які б дозволили громадянам впливати на формування політичної еліти і на політичні процеси. Представники Ради Європи застерігають: «Ненадання виборцям можливості обирати з-поміж кандидатів, висунутих від тієї ж партії, є несумісним з європейським виборчим доробком чи то у мажоритарній системі одномандатних округів, чи найбільше у системі закритих списків. Це має місце, наприклад, в Іспанії, Португалії та Румунії. Таким чином, номінація кандидатів залишається суто предметом партійних рішень» [5, с. 40].

Український політолог Л.Кочубей підтримує цю думку: «В країнах, які стали на шлях демократії, вона (еліта) має бути відкритою, автономно функціонуючою системою, яка постійно оновлюється і самовдосконалюється відповідно до вимог зворотних зв'язків з масами. Політичні системи, для яких характерні закриті еліти, суттєво обмежують здатність суспільства до самоорганізації і самовдосконалення, вони поступово деградують і сходять з політичної сцени» [7, с. 199].

Необхідно зауважити, що Парламент України не виконує повною мірою свої представницькі функції. Склад законодавчого органу в жодному разі не відображає структури електорату, якого він репрезентує. Це стосується питання і соціогрупового, і регіонального представництва, і представництва національних меншин, і гендерного паритету тощо. На думку автора, це є однією з головних причин, чому громадяни України негативно сприймають

пропорційну виборчу систему. За даними соціологічної служби Центру Разумкова в 2007 році її підтримали тільки 15,4% опитаних, за мажоритарну виборчу систему висловилася найбільша кількість респондентів — 33,2% [20]. Хоча необхідно зазначити, що значної підтримки населення Парламент не мав і тоді, коли народні депутати обиралися, наприклад, за змішаною виборчою системою. Порівняємо: в лютому 2001 р. діяльність Верховної Ради повністю підтримувало 5,5% громадян, в лютому 2010 р. — 6,3% [7, с. 199].

Ще одним дискусійним питанням залишається встановлення оптимального виборчого бар'єра. Безумовно, загороджувальний бар'єр порушує принцип рівності партій. Він також порушує принцип рівності виборчого права, рівність голосів виборців. Наприклад, в 2006 році 18,22% виборців проголосувало за партії, які не подолали 3% виборчий бар'єр. На позачергових виборах до Верховної Ради таких виборців було 6,82% [22].

У Західній Європі під час проведення виборів на пропорційній основі із застосуванням обмежувального бар'єра в середньому втрачається 6% голосів, тобто лише кожен двадцятий виборець голосує за партію, яка не проходить у парламент. В той же час, у постсоціалістичних країнах, які застосовують пропорційну виборчу систему, втрати становлять в середньому 17%, тобто кожен п'ятий виборець виявляється не представленим у парламенті [11, с. 327–328].

Застосування застережного бар'єра пояснюється необхідністю подолання мультипартійності політичного спектра, бо після краху тоталітарних режимів у посткомуністичних країнах виникло безліч політичних партій (у Словаччині їх кількість досягала 111, у Польщі — 132, в Україні — більше 180), абсолютна більшість з яких є лише формально [18]. Такі фантомні партії не спроможні представляти певні групи суспільних інтересів.

Враховуючи той факт, що Україна є поліетнічною державою, необхідно вивчати досвід інших країн щодо залучення до виборчого процесу організацій національних меншин.

В європейських країнах приділяється суттєва увага питанню участі національних меншин у політиці. В Польщі, наприклад, є виборчі комітети організацій національних меншин (виборчий комітет «Німецька меншина Сілезії» та виборчий комітет «Німецька меншина»). Ліберальний дух виборчих процедур та увага до потреб національних меншин у Польщі проявляються і в тому, що ці організації нарівні з партіями (об'єднаннями партій) є суб'єктами виборчого процесу. Виборчі списки комітетів організацій національ-

них меншин (до списків заносять членів зареєстрованих організацій) звільняються від потреби долати виборчий бар'єр [3, с. 54].

Найбільша національна меншина Румунії — це етнічні угорці, які становлять 7% населення. Вони представлені потужною політичною партією — Демократичним альянсом угорців Румунії (ДАУР). Хоча в сучасному уряді ДАУР формально не є членом правлячої коаліції, між правлячою Соціал-демократичною партією Румунії (СДПР) і ДАУР існують домовленості про обов'язкові консультації під час прийняття важливих політичних рішень. У Словаччині найбільшою національною меншиною також є угорська, що становить 9,7% усього населення. Словацька угорська коаліційна партія (СУКП) бере участь у правлячих коаліціях, починаючи з 1998 року [1]. Що стосується України, то проблема доступу національних меншин до представницьких органів влади не розв'язана. Наприклад, лише у 1994–1998 роках кримські татари, становлячи 10–12% населення Криму, мали можливість користатися квотою в 14 місць (з 98) у Верховній Раді Автономної Республіки Крим [9, с. 263].

У 2007 році за ініціативи Міжпарламентського Союзу (МПС) та у співпраці з Програмою розвитку ООН в Женеві в штаб-квартирі МПС відбулися консультації щодо представництва національних меншин у парламентах. Під час дискусій учасники консультацій зазначали, що в багатьох державах світу представництво національних меншин у парламентах перебуває на низькому рівні, приблизно на такому самому, як і представництво жінок. Також наголошувалося, що навіть у країнах з високим демократичним рівнем представництво національних меншин перебуває на низькому рівні. Представник України, народний депутат Г.Удовенко проінформував, що українське виборче законодавство не передбачає встановлення квот для національних меншин по виборах до Верховної Ради, оскільки діє система виборів на пропорційній основі. Єдиною можливістю для національних меншин бути представленими у Верховній Раді є занесення представників національних меншин до партійних списків [10, с. 21].

В Україні, з її широким етнічним представництвом, стан реалізації політичних прав національних меншин далекий від задовільного. Попри те, що закон *«Про політичні партії в Україні»* від 5 квітня 2001 року не містить заборони на створення партій за етнічною ознакою, жодній із них не вдалося провести своїх представників до парламенту, хоча такий прецедент зафіксовано

на місцевому рівні. У 2006 році обидві українські «угорські» партії — КМКС Партія угорців України та Демократична партія угорців України, створені за рік до того, здобули представництво у Закарпатській обласній раді [3, с. 68–69]. Що ж до громадських організацій національних меншин, то Закон про вибори не передбачає їх учасниками виборчого процесу.

Очевидно, що існуючий механізм вирішення проблеми представництва меншин в законодавчому та інших представницьких органах не є досконалим.

Не менш гострим у світі є питання і гендерної рівності. Недостатнє представництво жінок на вищих рівнях прийняття рішень не лише суперечить принципам паритетної демократії, а й зменшує ефективність державного управління. У країнах з високим представництвом жінок на всіх рівнях прийняття владних рішень більше уваги приділяється сімейному законодавству, поліпшується становище дітей, найнезахищеніших груп населення, гуманізується державна політика загалом.

Ситуація в Україні із представництвом жінок у законодавчому органі не є досить оптимістичною. Так, серед народних депутатів України першого скликання (1990–1994 рр.) було усього 13 жінок; другого скликання (1994–1998) — 25; третього (1998–2002) — 36 жінок; четвертого (2002–2006) — 23 жінки; п'ятого (2006–2007) — 39 жінок; шостого (2007 р.) — 34 жінки [3, с. 66].

Для ефективно вирішення проблем, пов'язаних з гендерною нерівністю, слід скористатися досвідом зарубіжних країн. Політичні партії багатьох країн світу вдаються до партійного гендерного квотування. Зокрема, 50-відсоткову квоту для чоловіків і жінок у партійних списках встановили австрійська «Зелена альтернатива», Соціалістична партія Бельгії, Ліберальні демократи та Робітничка партія Великої Британії, Партія лівих соціалістів Данії, Еквадорський революційний народний рух, Нова демократична партія Канади, Партія демократичного соціалізму Німеччини, Федерація зелених Італії, Революційна партія Мексики й інші. В Україні цей приклад не наслідувала жодна політична партія. У світі спостерігається різне ставлення до квотування й резервування місць в органах влади. Однак практика засвідчує: завдяки квотуванню кількість жінок у законодавчих органах держав зростає. Останнім часом гендерні квоти було застосовано в 76 країнах світу. Досвід розвинених країн (Швеція, Франція) демонструє позитивні результати запровадження системи гендерних квот

у партійних списках (пропорційна виборча система) [2]. У міжнародній практиці визначено рівень представництва жінок у парламенті — не менше 30%. Саме така кількість «дає можливість долати гендерну асиметрію, впливати на формування та прийняття рішень, бо саме 30 відсотків прихильників певної ідеї може змінити ситуацію в будь-якому колективі на свою користь» [8, с. 48].

Декларація до участі жінок у виборах Венеціанської комісії від 2006 року рекомендує певні підходи до формування виборчого законодавства, а саме: забезпечити формування списків кандидатів шляхом чергування, а також відмовити в реєстрації списків, у яких не дотримано такого принципу [5, с. 80]. Ще у 2003 році Україна зобов'язалася до 2015 року виконати проголошені Декларацією Тисячоліття ООН «Цілі тисячоліття», шостий пункт яких присвячений рівності прав жінок і чоловіків. Цей документ, зокрема, передбачає конкретні показники пропорційної участі жінок у роботі виборчих і представницьких органів. Відповідно до нього, 2007 року у Верховній Раді мало б бути не менш як 13% жінок. У 2011-му їх має бути 20%, а у 2015-му — вже 30% [16].

Щодо шляхів оптимізації виборчої системи доцільно було б залишити пропорційну виборчу систему, але не з «жорсткими» партійними списками, а з преференційним голосуванням.

Виборча система з преференційним голосуванням дозволяє віддавати голос за партію і висловити перевагу комусь з її кандидатів, тобто виборці можуть змінити розташування кандидатів у списку. Здійснюється це різним способом: виборець ставить хрестик навпроти прізвищ кандидатів, яких він хотів би бачити (Бельгія); вписує прізвища кандидатів у бюлетень (Італія); розташовує кандидатів за ступенем значущості (Швейцарія, Люксембург тощо) [23, с. 225]. Ця модель дозволить персоніфікувати кандидатів, а також зберегти партійну систему.

Для подолання диспропорційності регіонального представництва у Верховній Раді потрібно розділити країну на декілька регіональних округів, в яких будуть подаватися окремі окружні списки. Виходячи з досвіду європейських країн, доцільно було б надати право подавати списки кандидатів до Парламенту не тільки партіям, а й організаціям національних меншин, до того ж без виборчого бар'єра. Потрібно внести зміни до законодавства про вибори, політичні партії щодо квотування місць для жінок у законодавчому органі (партійних списках), оскільки лише системний підхід сприятиме якісним змінам у подоланні гендерної нерівності в політичній сфері.

Питання модернізації виборчої системи є дещо ширшим, ніж пошук механізмів, які дозволять функціонувати інституту виборів більш ефективно в контексті розвитку демократичного суспільства. Необхідно враховувати, що правляча еліта і суспільство по-різному ставляться до цього питання.

Американські політологи Р.Таагепера і М.Шугарт вказують на трудність у справі проведення реформ виборчої системи, що для цього потрібна згода членів парламенту, тих самих людей, які потрапили до парламенту завдяки існуючій виборчій системі. Тому зміни їм не вигідні [21, с. 116]. Якщо правляча еліта і потребує змін у виборчій системі, то тільки з метою виграти наступні вибори.

У кожній країні правила і процедури виборів є інструментом політичної боротьби, так званою «виборчою інженерією». Виборчі процедури можуть використовуватися для зменшення і навіть унеможливлення впливу громадян на результати вибору. У кожному суспільстві відбувається гостра боротьба за демократію, з одного боку (з боку народу), і обмеження її — з іншого (з боку влади). Цей процес нескінченний, оскільки він є діалектичним, а також вагомим рушієм суспільного прогресу [15, с. 217–218].

Для того, щоб демократичні процеси (в тому числі і оптимізація виборчої системи) в країні мали місце, необхідна активна діяльність громадянського суспільства.

Громадянське суспільство виступає фундатором правової держави. Воно протистоїть не стільки державі, скільки запобігає утвердженню таких форм її організації, через які внутрішні інтереси суспільства підмінюються вузькими інтересами певної групи або державного апарату [6, с. 190].

Держава в Україні поки що має незрівнянно більше засобів впливу на суспільство, ніж суспільство на державу. На сучасному етапі розвитку демократичних принципів у нашій державі потрібні нові механізми впливу громадянського суспільства на прийняття і реалізацію правових норм. Громадські організації, партії, вчені, експерти, журналісти, державні діячі мають брати безпосередню участь у дискусіях щодо вдосконалення виборчої системи. Тільки за умов консолідації суспільства, за наявності політичної культури і політичної волі можна досягти консенсусу між суспільством і владою.

1. Беліцер. Н. Міжнародна та європейська системи захисту прав меншин: нові тенденції // // [http://www.cidct.org.ua/uk/studii/1-2\(05\)/6.html](http://www.cidct.org.ua/uk/studii/1-2(05)/6.html).

2. Галанець О. Управління гендерними процесами в державній політиці // Віче // <http://www.viche.info/journal/1376/>.
3. Демократичний потенціал пропорційних виборчих систем / С. Конончук, О. Ярош, С. Горобчишина; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К.: Агентство «Україна», 2009. — 80 с.
4. Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. Академический проект. — 2002. — 560 с.
5. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДППЛ, ПАРС / за ред. Ю.Ключковського. — К.: ФАДА, ЛТД, 2008. — 340 с.
6. Іванюк М. Формування інститутів громадянського суспільства в контексті реформування політичної системи України // Наукові записки ІШіЕНД. — Вип. 36 : Курасівські читання — 2007 : Влада і суспільство в сучасній Україні: механізми взаємодії. — К.: Знання України, 2007.
7. Кочубей Л.О. Виборчі системи як передумова формування політичної еліти. З досвіду України і Польщі // Політичний менеджмент. — 2007. — Спецвипуск. — С. 197–205.
8. Кресіна І., Ярош О. Реформування виборчої системи України: гендерні аспекти // Вісник Центральної виборчої комісії — 2007. — № 2 (8). — С. 45–52.
9. Майборода О. Етнонаціональний розвиток України у трансформаційний період // Актуальні проблеми вітчизняної історії ХХ ст. Збірник наук. праць, присвячений пам'яті акад. НАН України Юрія Юрійовича Кондуфора. В 2-х тт. — К.: Інститут історії України НАН України, 2004.
10. Нарада міжнародних експертів // Вісник Центральної виборчої комісії — 2007. — №2 (8). — С. 21–22.
11. Павлова Л. І. Реформування виборчої системи в контексті модернізації українського парламентаризму // Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць. — 2009. — Вип. 20. — С. 324–330.
12. Пахарев А. Д. Политические элиты современной Украины: каналы рекрутирования // Наукові записки ІШіЕНД. — 2010. — Вип. 45. — С. 27–36.
13. Політологічний словник : Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. М.Ф.Головатого та О.В.Антонюка. — К. : МАУП, 2005. — 792 с.
14. Політологічний енциклопедичний словник / Упор. В. П. Горбатенко. — 2-е вид. — К. : Генеза, 2004. — 736 с.
15. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії: Монографія / За заг. ред. д.і.н., проф. А. І. Кудряченка. — К.: НІСД, 2007. — 396 с.
16. Програма розвитку ООН. Україна в 2015 році: Цілі розвитку тисячоліття, адаптовані для України // <http://www.undp.org.ua/ua/millennium-development-goals>

17. Радченко Є. Вибори як елемент народовладдя: український досвід та європейські стандарти // <http://www.usps.org.ua/uploads/docs/Radchenko.doc.pdf>. — 2007.

18. Романюк О. Виборчі системи посткомуністичних країн: проблема раціональності в контексті демократичного транзиту // <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=74&c=1751>.

19. Романюк А., Шведа Ю. Партії та електоральна політика. — Львів: ЦПД — «Астролябія», 2005. — 348 с.

20. Соціологічні опитування // <http://www.razumkov.org.ua/ukr/soc-polls.php>

21. Таагепера Р., Шугарт М. Описание избирательных систем // Полис. — 1997. — №3. — С. 114–136.

22. Центральна виборча комісія // <http://www.cvk.gov.ua>

23. Юрій М.Ф. Політологія: Підручник. — К.: Дакор, КНТ, 2006. — 416 с.