

Ігор Гербут

## ВИБОРИ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ НАРОДОВЛАДДЯ

*У статті проводиться аналіз змін виборчого законодавства сучасної України в контексті демократичного розвитку та можливостей реалізації народовладдя як суті демократії.*

**Ключові слова:** демократія, народовладдя, виборча система, вибори.

**Gerbut I. The election as realization of sovereignty of people.** *In this article the analysis of the change in the electoral law in modern Ukraine is conducted in the context of democratic development and the possible implementation of sovereignty of people as the means of democracy.*

**Key words:** democracy, sovereignty of people, electoral law, election.

Розбудова демократичної держави передбачає зростання впливу громадян на прийняття політичних рішень, формування представницьких органів у процесі демократичних вільних виборів. У Конституції України затверджено, що Україна є демократичною державою (стаття 1), єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (стаття 5) [1]. Згідно Основному закону в Україні функціонує демократичний режим, головною ознакою якого є народовладдя. Цілком зрозуміло, що крім задекларованих демократичних цінностей, суспільство потребує ефективних механізмів їх реалізації. Дослідження рівня розвитку народовладдя в Україні дасть можливість визначити, наскільки реалії політичного життя відрізняються від проголошеного демократичного шляху розвитку.

Як відомо, слово демократія походить від грецьких  $\delta\eta\mu\omicron\varsigma$  – «демос» (народ) та  $\kappa\rho\alpha\tau\iota\alpha$  – влада [2, с. 130]. Отже, демократія – це народовладдя, «державний режим, стан політичного життя, за якого державна влада здійснюється на основі принципів широкої і реальної участі громадян та їх об'єднань у формуванні державної політики, утворенні та діяльності органів державної влади» [3, с. 179]. Процес волевиявлення народу здійснюється за допомогою виборів, які є суттю демократії, оскільки вони забезпечують контроль держави та управління нею з боку громадян.

Вибори як політичний інститут вивчалися ще античними філософами. Платон вперше визначив головні вимоги до претендентів на державні посади та до виборців, які повинні були мати відповідне виховання та політичну культуру [3, с. 572–575].

В епоху Відродження виникла договірна теорія походження держави, в якій вибори визначалися як інструмент державотворення. Якщо Т. Гоббс розглядав вибори як разову передачу народом своєї влади суверену [3, с. 147–148], то Дж. Локк чітко визнав право народу на владу та визначив необхідність виборів як механізму запровадження договірної держави [3, с. 445]. Ж.-Ж. Руссо, продовжуючи вчення Локка, бачив у державі захисника демократичних прав та свобод громадянина, де вибори є механізмом формування представницьких органів влади [3, с. 647].

Серед сучасних демократичних теорій значне місце належить концепції партиципаторної та елітарної демократії, які мають різне бачення участі громадян у політичних процесах.

Партиципаторну демократію (англ. *participate* – брати участь) розробили сучасні політологи К. Пейтман, К. Макферсон, Д. Ціммерман, Н. Боббіо, П. Бахрах, Б. Барбер та ін. Сутність цієї теорії полягає в поверненні до «класичних ідеалів демократії», які передбачають активну участь громадян в обговоренні та прийнятті рішень щодо головних питань суспільного життя. Партиципаторна демократія вимагає належну поінформованість та високу освіченість громадян, а також їх активність у політичному житті як фактор унеможливлення авторитарного тиску [4, с. 19]. На сьогодні партиципаторна модель існує лише в теорії. Критики цієї теорії зазначають, що пряма демократія далеко не

завжди є ефективним методом прийняття рішень. Недоліком також є абсолютизація загального інтересу, що може призвести до тиранії більшості та ігнорування проблем автономії особистості та права на участь або неучасть у політичних процесах.

Протилежною до партиципаторної, за своєю суттю, є елітарна модель демократії, яка розділяє суспільство на правлячу меншість (еліту) та неправлячу більшість – масу, яка не цікавиться політикою, не здатна приймати правильні рішення, а тому добровільно передає право еліті керувати політичними процесами. Політична участь народу обмежується тільки виборами, а зростання громадянської участі буде призводити до зниження стабільності та ефективності управління. Засновник цієї теорії Й. Шумпетер стверджує, що демократія означає лише те, що народ має можливість прийняти або не прийняти тих, хто повинен ними керувати. Вибори – це лише засіб, який змушує еліту відчувати свою відповідальність за політичні рішення [5, с. 36–40].

Інші дослідники висловлюють думку, що демократію не можна визначати виключно за допомогою критеріїв виборів. Р. Даль зазначає, що головними індикаторами демократії є громадянські та політичні права і свободи [Див.: 5, с. 36–40].

Український політолог Ю. Шведа звертає увагу на те, що майже у всіх посткомуністичних країнах відбулися хоча б одні вибори, які були оцінені як демократичні, але тільки в деяких з них сталися значні зміни, пов'язані з розвитком демократії. «Це ставить перед дослідниками питання про те, чи сприяють регулярні вибори утвердженню принципів та норм демократії в умовах, коли інші риси розвинутих демократій – громадянське суспільство, верховенство закону та стабільна ринкова економіка – відсутні або недостатньо розвинені» [6, с. 20].

Венеціанська комісія акцентує увагу на тому, що кожна національна виборча система повинна конструюватися із врахуванням особливостей країни: історичних, культурних, політичних, національних та інших. Крім того, кожна демократична правова система має забезпечити принцип верховенства виборчого права, підкріплених такою виборчою системою та виборчим законодавством, які б гарантували громадянам вільне волевиявлення, а

також їх права та свободи [7, с. 64]. У світі немає ідеальної виборчої системи – кожна має свої плюси та мінуси, кожна не може забезпечити повною мірою представництва, яке було б тотожним складній структурі суспільства (національний склад, гендерний, регіональний, соціальний та ін.) та відповідало політичним уподобанням виборців (не всі партії, за які голосують, можуть отримати мандати та представляти інтереси своїх виборців; подібна ситуація складається і з голосуванням за кандидатів у мажоритарних округах). Також немає такої виборчої системи та виборчих процедур, які б постійно забезпечували перемогу на виборах правлячій еліті.

Тому, перш за все, в демократичній державі вибори повинні здійснюватися на засадах загального, рівного і прямого виборчого права та сприяти забезпеченню політичної стабільності. Часті зміни виборчого законодавства, мотивовані політичним вигрaшем, свідчать про низьку якість демократії

Українські дослідники зазначають, що історія вітчизняного виборчого законодавства нагадує хроніку бойових дій. Спочатку в незалежній Україні був дійсним Закон УРСР від 27.10.1989 р. «Про вибори народних депутатів Української РСР», який замінений у 1993 р. на Закон «Про вибори народних депутатів України». Потім в 1997 році наступний закон «Про вибори народних депутатів України» змінив виборчу систему в державі, а в 2001 році втратив свою чинність згідно з наступним Законом України «Про вибори народних депутатів України». Він, у свою чергу, в 2005 році (згідно з ЗУ «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.2004) теж втратив юридичну чинність, окрім частини сьомої статті 15 та статті 81, які втратили чинність з дня проведення чергових виборів народних депутатів України 2006 року. 7 червня був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України», але вважається, що вибори до Верховної Ради в 2006 і 2007 рр. відбулися за законом від 25.03. 2004 р [8, с. 65]. Внаслідок змін виборчого законодавства вибори відбувалися за трьома виборчими системами (мажоритарною, змішаною та пропорційною). В. Кафарський звертає увагу на те, що у 69 – 74 статтях Конституції України говориться про окремий інститут, який має назву «Вибори.

Референдум» і охоплює весь Розділ III, який, відповідно до статті 155 Основного закону, віднесено до норм підвищеного захисту та стабільності і може змінюватися в особливому порядку, який вимагає ускладненої юридичної процедури. «Простіше кажучи, будь-яка спроба вилучити чи модифікувати конституційні статті про вибори чи референдум вимагала б обов'язкового застосування того ж таки референдуму як форми прямої демократії» [7, с. 65].

Україна, на жаль, перетворилася на політичну лабораторію, в якій проводиться безліч експериментів, у тому числі пов'язаних з виборами. Чи можна розглядати зміну виборчих систем як еволюційний процес, результатом якого є ефективні демократичні перетворення в державі?

У 2012 році відбудуться наступні парламентські вибори, до яких влада, «за традицією», готує зміну виборчої системи. Підготовчий процес ще триває, але міжнародне співтовариство вже виказує занепокоєння щодо виборчої реформи в Україні. Причому критикуються не стільки напрацювання для майбутнього законопроекту, скільки методи роботи над удосконаленням виборчого законодавства. У інформаційній записці, підготовленій співдоповідачами моніторингового комітету ПАРЄ за результатами візиту до Києва та Львова у квітні цього року, говориться, що «влада не дуже серйозно налаштована щодо діалогу з усіма політичними силами стосовно розробки нового виборчого кодексу...Схоже на те, що цей процес має на меті надати легітимності проекту виборчого кодексу, який вже було розроблено за закритими дверима» [9]. У документі також говориться, що внаслідок непрозорих методів роботи групи, яка була створена Президентом, Національний демократичний інститут та Міжнародний республіканський інститут призупинили свою участь у групі [10]. Те, що Верховна Рада як законодавчий представницький орган відсторонена від роботи над змінами до виборчого законодавством, теж має негативний вплив на легітимність майбутнього Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Сьогодні в суспільстві триває активне обговорення, нещодавно оприлюдненого Міністерством юстиції, технічного проекту закону «Про вибори народних депутатів України» [11]. Громадський Консорціум Виборчих Ініціатив, що об'єднав профільні недержавні організації з метою

ефективного впливу на реформування виборчого законодавства та забезпечення його публічного характеру, наголошує на тому, «що перед прийняттям Президентом остаточного рішення щодо змісту законопроекту доцільно провести відповідні публічні заходи в регіонах, парламентські слухання, повноцінні консультації з громадськістю та політичними силами. Публічні аспекти розробки законопроекту дозволять підвищити рівень його суспільної легітимності» [12].

Найбільш дискусійними питаннями є зміна виборчої системи з пропорційної на пропорційно-мажоритарну та встановлення прохідного бар'єра на рівні 5 % (замість існуючих 3 %).

Відомий політолог А. Лейпхарт констатує, що для нових демократій надзвичайно важливим є вибір типу виборчої системи, який значною мірою впливає на розвиток партійної системи, на формування виконавчої влади та на відносини між виконавчою та законодавчою гілками влади. У тих державах, в яких функціонує мажоритарна виборча система, як правило, існує двопартійна система, однопартійний уряд та встановлюється домінуюче становище виконавчої влади щодо відповідних законодавчих органів. Такі риси притаманні мажоритарній моделі демократії, яка характеризується зосередженням влади в руках партії більшості. Пропорційне представництво призводить до багатопартійної системи, коаліційного уряду та більш зрівноважених стосунків між виконавчою і законодавчою владою. Така модель демократії називається консенсусною і, на відміну від мажоритарної, характеризується поділом та обмеженням влади. Ще однією метою пропорційного представництва є надання можливості меншинам мати своїх представників в органах влади, що забезпечує збереження стабільності в суспільстві. Саме протидія потенційним загрозам національній єдності та прискорення процесів демократизації були головними причинами запровадження принципу пропорційного представництва в Європі. Прихильники мажоритарної виборчої системи вважають, що однопартійні кабінети (на відміну від коаліційних) більш ефективно керують державою. Крім того, в двопартійній системі існує чітка відповідальність за державну політику. А. Лейпхарт також зазначає, що на вибір того чи іншого типу виборчої системи впливають

політичні умови, які вже склалися в державі. Наприклад, наявність двопартійної системи сприяє збереженню мажоритарного принципу, оскільки це вигідно головним партіям для збереження свого домінуючого становища [13, с.136–146]. В свою чергу, маленькі партії зацікавлені в пропорційній системі з низьким прохідним бар'єром.

У експертному середовищі порушується питання, чому саме змішана виборча система покладена в основу нового законопроекту. У ЗМІ висловлюються думки, що «партії, рейтинг яких нестримно падає, можуть збільшити своє представництво у Верховній Раді за рахунок депутатів-мажоритарників. Вибори останніх – технологічне завдання, якщо зважати на імовірність застосування в округах адміністративного ресурсу, купівлі голосів та потужного фінансування кампаній на місцях. Кандидат, який балотується у мажоритарному виборчому окрузі, може висуватися без показової політичної належності, але після отримання мандата виражатиме інтереси потрібної партії» [14]. Такі оцінки підтверджуються наслідками від застосування пропорційно-мажоритарної системи на виборах до Верховної Ради в 1998 та 2002 рр. Протягом 1998–2002 років було зафіксовано майже 600 переходів депутатів від фракції до фракції внаслідок політичної корупції [17]. Звичайно, така ситуація жодним чином не сприяла структуризації представницького органу.

Окрім того, в технічному проекті закону «Про вибори народних депутатів України» залишилися закриті списки для кандидатів від партій [21], що є недопустимим з точки зору реалізації принципів народовладдя. Противники пропорційної виборчої системи акцентують увагу на тому, що «система, в якій партії фактично отримують монополію на висунення кандидатів у депутати, порушує норми Конституції України...» [7, с. 67]. Необхідно зазначити, що змішана система розширює пасивне виборче право і надає можливість бути обраним до парламенту безпартійним громадянам в одномандатних мажоритарних виборчих округах. Але, враховуючи українські реалії (корупцію, збіднілість населення, недостатню політичну культуру і т. д.), можна зробити прогноз, що найбільші шанси серед кандидатів будуть мати провладні «грошові мішки».

Змішана виборча система сьогодні використовується лише у 7 країнах світу (Німеччина, Венесуела, Нова

Зеландія, Мексика, Італія, Болівія і Угорщина), а кількість населення у цих країнах становить 6 % від всього населення світу. Як правило, вона використовується в тих країнах, де триває пошук і становлення виборчих систем або потрібно досягти компромісу між принципом представництва у парламенті різних політичних сил та стабільністю сформованого ними уряду [6, с. 345–346].

Підвищення прохідного бар'єра до 5 % спричинило гостру дискусію в суспільстві. Високий прохідний бар'єр зменшує шанси невеликих партій потрапити в парламент, що не сприятиме оновленню політичних еліт та представленню інтересів малих груп виборців. Але, з іншого боку, такий механізм сприяє розвитку сильних, потужних партій. Кожна партія, яка заслуговує на місця в парламенті, повинна мати конструктивну програму розвитку держави, ідеологію, здатну об'єднати громадян, незалежно від їх національності, регіону проживання, віри, соціального статусу і т. п., та, врешті-решт, професійні кадри. Партійна система повинна рекрутувати найкращих представників суспільства у владу, відображати політичні настрої виборців та одночасно сприяти консолідації суспільства.

Високий прохідний бар'єр не дає можливості національними менщинам мати своїх представників у Верховній Раді. У той же час в Європі відома практика надавати організаціям меншин право висувати своїх кандидатів, при цьому позбавляючи їхні виборчі списки необхідності долати виборчий бар'єр [15, с. 69]. Враховуючи той факт, що Україна є поліетнічною державою, необхідно вивчати і застосовувати досвід демократичних країн щодо подолання національних конфліктів у суспільстві шляхом залучення представників національних меншин до прийняття політичних рішень.

На жаль, в новому законопроекті не передбачені механізми, спрямовані на збільшення кількості депутатів-жінок у законодавчому органі, що є необхідною умовою демократичного розвитку сучасної держави.

Український політолог В. Фесенко звертає увагу на те, що заборона блоків у новому законопроекті «Про вибори народних депутатів України» призведе до розпорошення опозиції, «зробить різні опозиційні партії конкурентами на виборах» [16].



Оцінюючи виборчу систему, за якою проходили парламентські вибори в 2006 та в 2007 роках, експерти зазначали, що «політики в Україні підтвердили тезу про те, що владні еліти (особливо в країнах так званого демократичного транзиту) не мають на меті оптимізувати функціонування народовладдя і що їхня мета – збільшити обсяг влади, у тому числі персональної» [15, с. 7]. Так само можна охарактеризувати і напрацювання, зроблені новою владою щодо змін виборчого законодавства.

Справедливість виборчої системи впливає на легітимацію результатів виборів, що, в свою чергу, впливає на легітимацію влади. На жаль, правляча еліта, використовуючи зміну виборчого законодавства в своїх інтересах, не зважає на те, що такі дії призводять до порушення основних принципів демократичних виборів, конституційних норм та прав громадян. Застосування політичних технологій, у тому числі і виборчої інженерії, не повинно призводити до напруги в суспільстві, ставити під загрозу розвиток демократичних інститутів у державі.

Необхідно зазначити, що в більшості держав Європи виборча система не змінюється багато років, оскільки це негативно впливає на політичну стабільність. Для того, щоб зупинити процес постійної зміни виборчих процедур та виборчих систем перед кожними виборами, потрібно знаходити компромісні рішення, які б задовольняли і суспільство, і владу. По-перше, до розробки нової виборчої системи повинні залучатися незалежні фахівці, здатні прогнозувати наслідки від запровадження цієї системи. По-друге, обговорення нової моделі виборчої системи потрібно робити публічно, оскільки постійні зміни виборчого законодавства негативно вплинули на легітимацію самої виборчої системи в Україні. По-третє, для запобігання звуженню виборчих прав та спотворенню виборів як форми представницького народовладдя важливою є принципова позиція громадянського суспільства, його здатність тиснути на владу та відстоювати свої інтереси.

Обрання курсу на демократизацію суспільства є необхідною, але не достатньою умовою для розбудови економічно розвиненої, правової держави, в якій були б захищені права і свободи громадян, відбувався розвиток громадянського суспільства. Україна потребує оновлення політичної еліти, яка б могла брати на себе відповідальність, швидко і фахово

вирішувати складні економічні, соціальні, демографічні та гуманітарні питання, вести ефективну зовнішню політику, розвивати демократичні інститути та користуватися довірою громадян. Рекрутування ефективної еліти безпосередньо пов'язане з функціонуванням демократичного інституту виборів у державі. Для цього необхідна політична воля представників влади та висока політична культура виборців.

---

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

2. Філософія політики: Короткий енцикл. словник / Авт.-упоряд.: Андрущенко В. П. – К.: Знання України, 2002.

3. Політологічний словник : Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. – К.: МАУП, 2005.

словник : Навч. посіб. Для студ. вищ. навч. закл. / За ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. – К.: МАУП, 2005. – С. 647.

4. Фисун А. А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации: Монография. – Х.: Константа, 2006.

5. Див: Баранов Н.А. Трансформации современной демократии: Учебное пособие. – СПб., 2006. – С. 36 – 40.

6. Шведа Ю. Р. Выборы та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні. – Львів, 2010.

7. Кафарський В. Выборча система України за критеріями демократії і права // Наукові записки ІПіЕНД. – 2010. – Вип. 50.

8. Бевз Т. А. Трансформація виборчої системи в умовах української політичної дійсності права // Наукові записки ІПіЕНД. – 2010. – Вип. 50.

9. Цит за : ПАРЕ боїться, що виборчі правила влада готує за закритими дверима. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2011/06/2/6262920/>

10. Information note by the co-rapporteurs on the fact-finding visit to Kyiv and Lviv (5-8 April 2011). [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/amondoc16rev2011.pdf>

11. Технічний проект Закону України «Про вибори народних депутатів України» (22.04.2011). [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.minjust.gov.ua/0/34859>

12. Позиція Громадського Консорціуму Виборчих Ініціатив щодо результатів засідання робочої групи щодо удосконалення виборчого законодавства. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name>

13. *Лейнхарт* А. Конституционные альтернативы для новых демократий //Полис. 1995. № 5.

14. Айвазовська О. Парламентські вибори 2012, або назад у майбутнє. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.opora.org.ua/articles/979-2011-04-22>

15. Демократичний потенціал пропорційних виборчих систем / С. Конончук, О. Ярош, С. Горобчишина; Укр. незал. центр політичних досліджень. – К.: Агенство «Україна», 2009.

16. Фесенко: «Регіони» вже не платять «тушкам». Радше навпаки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.obozrevatel.com/interview/fesenko>