

УДК 342.81

К. Глодя

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ
ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ**

Проаналізовано стан та ефективність законодавчого регулювання виборчих технологій. Визначено характерні ознаки технологій, що підлягають юридичній регламентації. Розглянуто проблему законності використання окремих виборчих технологій. Особливу увагу приділено пропозиціям щодо вдосконалення законодавчої бази виборчих технологій.

Ключові слова: виборчий процес, громадяни, політична система, парламент.

В умовах посилення впливу вибору громадян на прийняття політичних рішень і формування демократичної та правової держави особливої актуальності набувають питання щодо оптимізації технологій виборчих процесів.

В Україні за роки незалежності відбулися суттєві зміни у правовому регулюванні виборів, продовжується пошук оптимальної виборчої системи, налагодження шляхів забезпечення законності проведення виборів. Для того, щоб краще зрозуміти, яким чином ці зміни вплинуть на систему державного управління, необхідно розглянути систему правил, за посередництвом якої обирається парламент, більшість якого формуватиме уряд. Необхідність такого дослідження зумовлена також і тим, що на відміну від європейської практики, конституційно-інституційні зміни в Україні відбулись упродовж настільки короткого періоду часу, що його об'єктивно не вистачило для належної оцінки всіх реальних та потенційних наслідків цих змін як для українського суспільства загалом, так і для політичної системи зокрема.

У процесі дослідження поставленої проблеми ми звертались до напрацьованих визнаних дослідників із питань порівняльної політології, інституційного дизайну, виборчих систем та технологій. Серед авторів, праці яких були використані при підготовці цього дослідження, потрібно згадати Дж. Лапаломбару, Дж. Сарторі, А. Лійпхарта, Д. Ноглена, А. Жуковського, а також П. Панова, В. Лапкіна, В. Пантіна, А. Мельвіля. Серед українських науковців, які досліджують суміжну тематику, потрібно згадати Ю. Шведу та А. Романюка, які вважаються експертами в галузях партійного будівництва і виборчих систем відповідно.

Історично так склалося, що Закон України “Про вибори народних депутатів України” є модельним законодавчим актом у галузі виборчого законодавства держави загалом. Кожний із законів про вибори народних депутатів України на відповідному етапі розвитку Української держави виступав визначальним законодавчим актом у правовому регулюванні народовладдя.

Становлення нового виборчого законодавства в Україні, як і в інших пострадянських державах, було непростим. Це підтверджується процесом прийняття і реалізації на практиці виборчих законів. Однією з ознак стабільної політичної системи є стабільне виборче законодавство. Поки що українські парламентарі демонструють стабільність лише у тому, що чотири (окрім позачергових парламентських виборів 2007 р.) скликання українського парламенту обиралися за виборчим законом, що приймався буквально напередодні виборів.

На сьогодні вибори в Україні регулюються такими найважливішими законодавчими актами, як: Конституція України [1]; Закон України “Про вибори народних депутатів України” від 25.03.2004 р. [2]; Закон України “Про Центральну виборчу комісію” від 30.06.2004 р. [3]; Закон України “Про політичні партії в Україні” від 05.04.2001 р. [4]; Закон України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” від 16.11.1992 р. [5]; Закон України “Про громадянство України” від 18.01.2001 р. [6]; Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. [7]; Цивільно-процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. [8]; Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. [9]; укази Президента України; рішення судів та Центральної виборчої комісії.

Світовою спільнотою у міжнародно-правових актах вироблено низку норм, міжнародних виборчих стандартів у галузі прав людини, спрямованих на забезпечення вільних, справедливих виборів. Ці стандарти закріплені, зокрема, у Загальній декларації прав людини (ст. 21) [10], Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (ст. 25) [11], Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ (пункти 5 – 8) [12] і визнають головним правом особи право брати участь в управлінні країною, право обирати і бути обраним, право на рівний доступ до державної служби.

На сьогодні у законодавстві відсутнє єдине визначення поняття “виборча система”, не наведено й досі правових дефініцій таких злободенних виборчих понять, як “політична агітація”, “політична пропаганда” або “політична реклама”. А про чітке визначення таких тонких “технологічних” рекламних матеріалів, як, наприклад, “прихована політична агітація”, навіть і говорити не доводиться.

Роль виборчої системи як своєрідного методу переведення голосів виборців у депутатські мандати зумовлює гостроту зіткнення не лише відмінних позицій фахівців, а й суперечливих інтересів політиків. Зміни виборчої системи розглядалися і розглядаються з огляду на зменшення чи збільшення парламентського представництва окремих політичних сил за незмінності рівня їх суспільної підтримки. Відповідним чином формувалися і вимоги до виборчої системи. Вихідним положенням аналізу існуючої виборчої системи і вибору найоптимальнішої її модифікації має бути орієнтація на певні пріоритети. Зрозуміло, що при цьому мають бути враховані й існуючі суспільно-політичні і соціально-економічні реалії. Виборча система має забезпечувати:

- результативність виборів – гарантувати обрання у визначені законодавством терміни конституційної більшості від складу парламенту із тим, щоб він міг розпочати свою роботу;

- ефективність виборів – проведення результативних виборів у межах передбачених і виділених коштів;

- структурування нового складу парламенту, без чого неможливе формування стійкої парламентської більшості, відповідальної за стан державного управління. В умовах неструктурованого суспільства, яким нині є українське суспільство, виборча система має забезпечити повну структурування парламенту, створення у ньому парламентської більшості, швидкість утворення якої, а головне її стійкість і продуктивність, насамперед залежать від кількісного й якісного складу депутатських фракцій та їх загальної кількості у парламенті. Це буде сприяти політичній стабільності в країні та працездатності парламенту;

– професіоналізм, порядність, чесність, відповідальність парламентарів перед виборцями, що є важливим чинником забезпечення політичної стабільності і утвердження повноцінної демократії у суспільстві;

– формування професійного парламенту, здатного у повному обсязі реалізовувати ті завдання, які на нього покладені Конституцією України;

– адекватність представництва виборців у парламенті як окремими депутатами, так і депутатським корпусом загалом, достатність представництва політичних меншин;

– усвідомлення більшістю виборців безпосередніх наслідків власного волевиявлення і довіра до результатів голосування.

Необхідно наголосити також на тому, що виборча система повинна сприяти налагодженню відносин між владою і громадянським суспільством, зокрема: забезпечити якість суспільства, обрання до владних органів дійсно політичної еліти, яка відповідає професійним, етичним, моральним якостям; виборча система повинна бути сформована таким чином, щоб вона працювала в інтересах суспільства, а не задля власних вигод окремих осіб.

Взаємопов'язаність цих вимог у багатьох випадках не дає можливості їх одночасного і максимального використання. Наприклад, вищий рівень представництва політичних меншин може істотно ускладнити формування стійкої парламентської більшості.

Окрім того, обираючи ту чи іншу виборчу систему, ми повинні враховувати такі моменти: необхідність розвитку партій та затвердження такої виборчої системи, яка б стимулювала зміцнення, укрупнення партійних утворень у політичному спектрі держави. На сьогодні Україна регіонально досить відмінна держава (різними є пріоритети виборців, наприклад, Заходу і Сходу України), тому вибір виборчої системи залежить від завдань, які ставить держава: врахування регіональних відмінностей на загальнонаціональному рівні чи, навпаки, уніфікація держави, зміцнення її цілісності, зменшення відмінностей між регіонами. Від розуміння пересічними виборцями сутності існуючої виборчої системи залежить суспільна легітимність результатів виборів.

Проблеми вдосконалення виборчого законодавства України, розвитку виборчої системи, підвищення політико-правової культури учасників виборчого процесу передбачають обов'язкове врахування як історичних, національних традицій, так і передового досвіду світової виборчої практики. Особливої актуальності набуває подальше вдосконалення методології дослідження й оптимізації виборчих процесів, аналіз технологій виборчої кампанії. Головним пріоритетом розвитку політичних виборів в Україні є національні й суспільні інтереси на користь держави, суспільства й кожного окремого громадянина.

Виборча система, виборчі правила, процедури та інші заходи й методи, що застосовуються під час виборчої кампанії як управлінський інструментарій, впливають на стабільність політичної системи й розвиток демократії в країні і, своєю чергою, залежать від чіткості й виваженості правових норм, рівня політико-правової культури учасників виборчого процесу.

Виборча система України пройшла шлях від мажоритарної абсолютної більшості до пропорційної. Моделювання модернізації виборчої системи показує, що для посилення державного управління суспільними процесами оптимальною може бути чутлива до інновацій мажоритарна виборча система відносної більшості, а якщо ставиться за мету мінімізація негативних наслідків управління, то в нагоді

може стати пропорційна виборча система як більш консервативна до змін [13]. Мажоритарні вибори відрізняються персоніфікацією, пропорційні ж втрачають у ній, однак, з іншого боку, пропорційні вибори гарантують точніше й ширше представництво різних соціальних груп і прошарків суспільства. Не існує досконалої чи погані в абсолютному сенсі системи. Питання вибору виборчої системи є швидше політичним, ніж правовим. Виборча система повинна задати напрям розвитку суспільства, зокрема його політичної складової, та забезпечити певні умови представництва суспільних поглядів у законодавчому чи іншому виборному органах.

Пропорційна виборча система відображає те, який тип партійної системи склався. Пропорційна виборча система в Україні пропонується до реалізації ще з 1993 – 1994 рр., проте лише до виборів 2006 р. відбулося запровадження нового парламентського виборчого закону на основі пропорційної виборчої системи.

Ефективність пропорційної системи вимірюється тим, наскільки швидко політичні партії, що за її посередництвом опинились у законодавчому органі, зможуть утворити парламентську коаліцію, яка була б спроможна сформувати уряд. Складність формування більшості та уряду в Україні зумовлена не тільки достатньо низьким прохідним бар'єром, що дозволить деяким партіям за певних умов використовувати стратегію “золотої акції”, але й достатньо високою конфліктністю між квазіелітними середовищами, що може стати джерелом перманентних урядових криз.

Щодо пропорційної системи, за якою відбувалися парламентські вибори в Україні у 2006 та 2007 рр., можна зробити певні висновки. По-перше, механізм запровадження цієї системи не відповідає правилам інституційного дизайну, який передбачає можливість такої зміни шляхом референдуму. По-друге, очевидним наслідком зміни системи виборів стала консервація попередніх владних квазіеліт, які одержали карт-бланш на формування представницької влади не тільки на загальнодержавному, а й на місцевому рівнях. По-третє, партійна відповідальність майбутніх народних депутатів виключно перед політичними партіями підсилена імперативним мандатом разом із депутатською недоторканістю та повністю нівелюють механізми і необхідність персональної відповідальності та звітності перед громадянами. По-четверте, запровадження пропорційної системи виборів за відсутності загальнодержавних політичних партій із розвиненими структурами ще більше дискредитує інститут політичної партії. По-п'яте, одним із об'єктивних ефектів нової виборчої системи, який повною мірою реалізував себе в Україні вже на сьогодні, є роздріблення партійної системи. По-шосте, за сучасних умов вона (тобто пропорційна виборча система) є неприйнятною до вимог державного управління, тобто до необхідності ефективного управління.

На сьогодні ситуація складається таким чином, що шляхи реформування виборчого законодавства України чітко не окреслено. Життя вимагає удосконалення системи владних відносин, а досягти злагодженої роботи державного механізму можна різними шляхами. У період 2003 – 2004 рр. було обрано шлях невідкладної політичної реформи і видано Указ Президента України “Про внесення на всенародне обговорення проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України”. “Політична реформа” – у певний період ці слова бувають на слуху всього суспільства. Загальний зміст політичної реформи полягав у трансформації всіх державних і суспільних інститутів у напрямку демократичних змін. Отже, державний механізм повинен працювати ефективніше, а отже, взаємодія всіх гілок

влади має бути продуктивнішою, а відповідальність перед суспільством має посилитися. Для досягнення такого результату необхідно переглянути повноваження всіх органів державної влади, посилити контрольні функції парламенту, уточнити механізми виборів до нього та процедуру формування і відставки уряду. Було заявлено про намір перетворити Україну на парламентсько-президентську республіку. У такому разі йшлося про розширення повноважень парламенту і, відповідно, звуження повноважень президента. Отже, саме парламент на той період повинен стати домінуючим органом державної влади і взяти на себе відповідальність за політику у державі, маючи, звісно, повноваження для її ефективної реалізації. Головною метою Президента на період 2003 – 2004 рр. було встановлення контролю над діяльністю Верховної Ради України, оскільки це є однією з необхідних умов забезпечення його інтересів на президентських виборах 2004 р. У результаті вдалося створити ситуативну більшість для обрання керівництва Верховної Ради України, яке повністю складалося з представників пропрезидентських фракцій. Однак спроби формування стабільної більшості шляхом адміністративного та “силового” впливу виявилися неефективними. У період 2003 – 2004 рр. пропрезидентська більшість була формальною, а голосування відбуваються ситуативно. Парламентська більшість може бути дієздатною лише у тому разі, якщо вона сформована на програмно-ідеологічних засадах, конституційно пов’язана із формуванням та діяльністю уряду.

Необхідно наголосити на тому, що новий виборчий закон має врахувати механізми юридичної відповідальності партій та блоків, а також і окремих депутатів перед електоратом, це є дуже важливим. Взагалі ж за порушення виборчого законодавства формально передбачено кримінальну, адміністративну та конституційно-правову відповідальність, яка існує у двох формах: попередження (на зразок “жовтої картки”) та зняття з реєстрації.

Аналіз законодавчої бази проведення виборів до парламенту України за роки незалежності дає можливість зробити певні висновки і пропозиції:

1. З метою підвищення політико-правової культури учасників виборчого процесу доцільно запровадити певні заходи, а саме: включення державними теле- й радіокомпаніями спеціальних навчальних, інформаційно-аналітичних програм про перебіг виборчого процесу; проведення науково-практичних семінарів, конференцій, круглих столів із залученням представників політичних партій (блоків), органів державної влади, громадськості; проведення спеціальних тренінгів, лекцій для учасників виборчого процесу; запровадження у навчальних закладах усіх рівнів акредитації обов’язкових спецкурсів з теорії і практики політичних виборів тощо.

2. Існує очевидна необхідність впорядкування членства депутатів у фракціях, щоб запобігти нескінченним “блуканням” певної частини депутатів різними фракціями, що негативно впливає на стабільність і працездатність вищого законодавчого органу країни. Тому в законі про вибори потрібно внести доповнення такого змісту: депутати, обрані за списком однієї партії (блоку), не можуть перебувати в різних фракціях; під час перебування у виборчому органі депутат не має права змінювати партійну приналежність, окрім випадків, коли:

– позапартійний депутат вступає до партії, за списком якої (або блоку, до якого ця партія належала на виборах) він був обраний;

– діяльність партії, від якої обрано депутата, була заборонена або призупинена згідно із законодавством;

– перехід депутата в іншу фракцію заборонений.

3. Важливим питанням виборчого законодавства, яке необхідно буде вирішити насамперед, є встановлення певної відповідної виборчої системи – мажоритарної, пропорційної або змішаної. Важливість встановлення тієї чи іншої системи виборів пов'язується із майбутнім розвитком України. Введення ефективної виборчої системи є умовою існування стабільної та сильної багатопартійної системи та високої правосвідомості й політичної культури населення [14].

Інститут виборів і власне інститут виборчого права України загалом на сьогодні перебувають у стадії становлення. Закон про вибори має вирішити такі завдання: якнайповніша реалізація волі громадян на основі виборчого законодавства; підвищення ефективності виборчого процесу; сприяння утвердженню партій у суспільстві і піднесенню їх авторитету; партійність виборчого закону, тобто основними суб'єктами виборчого процесу мають бути політичні партії; структурування парламенту; сприяння політичній структуризації суспільства; забезпечення обрання стійкої парламентської більшості, яка спроможна буде створити дієвий Кабінет Міністрів і взяти на себе відповідальність за дії Верховної Ради України; підготовка закону разом із іншими законодавчими і підзаконними актами, які потребують свого прийняття на підставі закону про вибори.

Без вирішення таких нагальних законодавчих завдань у царині виборів, Україна буде позбавлена повноцінного політичного розвитку, головними показниками якого є розвиток політичної системи, громадянського суспільства та правової держави.

Україна пережила уже п'ять виборчих кампаній до парламенту. І якщо виборче законодавство не врегулює питання виборів оптимальним чином, то з кожними новими виборами виборчий процес вимагатиме все більше коштів, а сама виборча кампанія перетворюватиметься в індустрію створення депутатів. У цьому випадку будь-яка деталізація виборчого закону в подальшому стане неможливою, а вільне волевиявлення громадян буде замінене боротьбою тіньових капіталів.

В українському законодавстві практично не оговорюється статус правлячої і опозиційної партій. Не відпрацьовано механізм взаємодії владних структур з партіями і з опозицією. Невідкладною є корекція ролі партії у виборчому процесі, необхідно переглянути умови збереження об'єднанням громадян статусу політичної партії і його участь у виборчій кампанії, забезпечити чесну конкуренцію на виборах.

Недосконалим є наявний механізм контролю за виділенням і витрачанням коштів на передвиборчу кампанію, а також брак чіткої відповідальності за порушення виборчого законодавства. Необхідно вжити певних заходів щодо подальшого поліпшення виборчого законодавства, а саме:

- перехід на пропорційну (преференційну) систему у поєднанні з парламентською реформою держави, що є характерним для більшості країн Західної Європи;

- підвищення рівня виборчого бар'єру;

- збільшення його величини для партійних блоків;

- уніфікація виборчих моделей на всіх рівнях формування влади – глави держави, парламенту і органів місцевого самоврядування;

- узгодження виборчого законодавства із законами про партії, Кабінет Міністрів, регламентом Верховної Ради, яке б закріпило статус правлячих та опозиційних сил, їхньої партійної відповідальності перед суспільством;

- законодавче врегулювання відповідальності депутатів перед громадянами України.

Досвід багатьох держав світу підтверджує, що одне з центральних місць у політичному процесі суспільств і держав, які стали на демократичний шлях розвитку, займають проблеми створення виборчого законодавства, адекватного стану суспільних відносин. Правове регулювання виборчого процесу за кордоном необхідно вивчати, давати йому оцінку і екстраполювати на виборчі процеси, які відбуваються у нас в країні із урахуванням конкретних особливостей українського суспільства, розстановки сил у ньому, рівня розвиненості демократії.

Загалом, подальше удосконалення виборчих систем в Україні має здійснюватися у декількох напрямках: по-перше, у напрямі їх персоніфікації шляхом збільшення кількості округів, в яких перерозподіляються мандати на парламентських та місцевих виборах, запровадження преференційного голосування; по-друге, у напрямі надання можливості висувати свої кандидатури на парламентських і, особливо, місцевих виборах незалежним кандидатам.

Головне завдання держави, державного управління на сучасному етапі полягає у тому, щоб забезпечити суспільну довіру до результатів виборів, як з боку своїх громадян, усіх учасників виборчого процесу, так і з боку міжнародної спільноти, через механізми активного залучення їх до виборчого процесу на всіх етапах.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

2. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 51/52. — Ст. 265.

3. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2004. — № 36. — Ст. 448.

4. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 23. — Ст. 118.

5. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 1. — Ст. 1.

6. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 13. — Ст. 65.

7. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 25/26. — Ст. 131.

8. Цивільно-процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2004. — № 40/41. — Ст. 492 ; Там само. — №42. — Ст. 492.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР [Текст]. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1123.

10. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс] : прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. // Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015.

11. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий 16.12.1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН [Електронний ресурс] : ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р. // Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043.

12. Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру (НБСЄ) від 29.06.1990 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.uapravo.net/data2008/base65/ukr65952.htm>.

13. Кочубей Л. О. Виборчі технології: політологічний аналіз (на прикладі виборів до парламенту сучасної України) [Текст] : монографія / Л. О. Кочубей. — К. : Юридична думка, 2006. — 280 с.

14. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування [Текст] / за заг. ред. Є. В. Радченка. — К. : [б. в.], 2003. — С. 85.

K. Hlodia

SEPARATE ASPECTS OF NATIVE LEGISLATION ON THE ELECTION PROCESS IMPROVEMENT

In the article condition and efficiency of legislative regulation of election technologies has been analysed. The characteristic features of technologies that are liable to legal regulation are defined. The problem of legal use of separate election technologies is considered. Special attention is given to the offers concerning legislative base of election technologies improvement.

Key words: election process, citizens, political system, parliament.