

## ВИБОРИ ТА ВИБОРЧІ ТЕХНОЛОГІЇ

УДК 342.8

ББК 67.620.526 (4Укр)

Любомир Бабій

### СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТОК ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

*У статті розглядаються питання становлення й розвитку виборчої системи України. Автор прослідковує складний шлях еволюції цієї системи, критикує зміни до Конституції України щодо "імперативного" мандата народного депутата України.*

**Ключові слова:** парламент, закон, змішана система виборів, представницька демократія, куріальна система, пропорційне представництво, мажоритарна система, "імперативний" мандат.

В Україні, яка є незалежною, демократичною державою, виборче право виступає важливим інститутом конституційного права. Конституційно-правовий інститут виборів, будучи інститутом конституційного права, відповідає стандартам, які зафіксовані в Загальній декларації прав людини 1948 р. (ст. 21), а також у документі Копенгагенської наради з людського виміру ОБСЄ від 29 червня 1990 року. Але ці документи не вичерпують усієї різноманітності національних особливостей нашої правової системи.

Основною формою регламентації інституту виборів в Україні є закон. У Конституції України спеціально застерігається, що організація й проведення виборів визначається виключно законами (ст. 92 п. 20). Така форма регулювання інституту виборів для нашої країни є цілком обґрунтованою, зважаючи на важливість предмета регулювання.

Оскільки такий закон ухвалюється парламентом, то він дає можливість узгодити інтереси різних політичних сил, які в ньому представлені [1]. Крім того, саме закон характеризується стабільністю своїх норм, що робить його цілком виправданим із точки зору інтересів як усіх груп виборців, так і політичних партій.

Але законодавчі положення самі автоматично не можуть забезпечити успішне проведення виборів. Необхідна злагоджена діяльність спеціалізованих виборчих органів із практичної реалізації законодавчих актів. На ці органи покладено завдання забезпечувати відкритість і об'єктивність виборчого процесу, дотримання принципу рівності для всіх кандидатів, неупередженого ставлення до них із боку діючої влади, контроль за фінансовими витратами на виборчу кампанію та багато інших аспектів.

Існує дві моделі таких виборчих органів: у ряді країн вони створюються перед кожними

новими виборами (Австрія, Італія), в інших (зокрема, Іспанія) – функціонують на постійній основі. Друга модель має ряд переваг щодо підвищення рівня професіоналізму в організації виборчого процесу, що забезпечується *кадровою наступністю*, їх спеціальними знаннями й навиками. Але й перша модель має свої позитивні сторони, вона спрямована на постійне оновлення складу виборчих органів.

Тому найкращим виходом із цієї суперечливої ситуації щодо моделі виборчих органів є змішана модель, яка поєднує кращі риси вказаних двох підходів. Тобто виборчі органи в державі створюються на професійній основі і функціонують як постійно діючі, а виборчі органи нижчого рівня комплектуються з представників громадськості й працюють лише під час конкретної виборчої кампанії. Така змішана система структуризації виборчих органів утвердилася в Україні.

Організація і проведення виборів в Україні відводяться постійно діючій Центральній виборчій комісії. Вона очолює систему виборчих комісій, до якої, крім самої ЦВК, входять територіальні й дільничні виборчі комісії.

У виборчому процесі надзвичайно тісно переплітаються правові відносини й політична боротьба. Конституційне право регулює суспільні відносини, пов'язані з організацією і здійсненням публічної влади. І тому воно має виходи як у правову сферу, так і у сферу політичних відносин.

Вибори є центральним елементом демократії. Особливо це стосується *представницьких форм управління державою*, за яких громадяни не беруть безпосередньої участі в управлінні суспільством, а доручають це своїм представникам (депутатам), уповноважуючи їх репрезентувати свої інтереси, делегуючи своє

право на належну їм частку влади, і цим самим впливають на стан справ у державі, на управління нею. Така *представницька демократія* як форма політичного режиму не може адекватно існувати без систематичного й регулярного застосування процедури виборів.

Представницька демократія передбачає вільні вибори, що є формою прояву *прямої демократії*, формою безпосереднього народовладдя. Завдяки їм представницька демократія отримує статус легальності й легітимності. На цьому ґрунтується республіканський лад, який є, по суті, вільним устроєм, який “заснований на порядку, пов’язаному насамперед із *легітимацією влади на основі вільних виборів*” [2, с.94].

Демократія через інститут виборів проявляє себе як взаємозв’язок і взаємопроникнення держави й суспільства, які не протистоять одне одному і не зливаються, а формують політичну єдність громадян. “Вибори – це політичний процес, у якому люди реально можуть відчутти себе повноцінними суб’єктами влади та зробити своє соціальне замовлення владним структурам і закласти перспективи і надії на майбутнє, пов’язані з діяльністю демократичної влади” [3, с.8].

Часто зміна виборчого законодавства – одна з особливостей сучасної України. Практично не було жодних виборів народних депутатів чи Президента України, які б не регулювалися іншим законодавчим актом. Усе це ускладнювало практику застосування закону під час виборчого процесу, але разом із тим відображало швидкі зміни в суспільно-політичному розвитку українського суспільства, апофеозом чого стали непрості події Помаранчевої революції 2004 року.

Еволюцію виборчої системи в Україні можна збагнути лише через розгляд процесу її становлення. Очевидно, новітній виборчий досвід українського суспільства варто починати від 1989 р. (вибори народних депутатів СРСР) і наступні вибори Верховної Ради України 1990, 1994, 1998 та 2002 років, а також президентські вибори 1991, 1994, 1999 і 2004 року [4, с.86].

Виборче законодавство вказаних виборчих кампаній відображає поступовий шлях українського народу до демократії. Початок цього шляху, мабуть, починається від виборів 1989 року, які проводилися ще не Україною, а СРСР. Чому тут треба шукати початок нашої

виборчої системи? Тому, що це були перші *альтернативні* вибори після руйнування *тоталітарного радянського режиму*. Зрозуміло, що це були ще далеко не демократичні вибори.

Особливістю союзного виборчого закону 1988 року було запровадження інституту “народних депутатів від громадських організацій”, які складали 750 осіб, тобто третину від загальної кількості народних депутатів СРСР і обиралися не шляхом голосування на виборчих дільницях, а на з’їздах, конференціях та пленумах загальносоюзних органів цих організацій. Іншими словами, керівні органи за цим законодавством отримували право *призначення депутатів* замість їх обрання з допомогою виборців.

Це було не чим іншим, як хитро спланованим аналогом “*куріального*” *представництва*. Відомо, що куріальну систему використовувала ще Австро-Угорська імперія, в якій не могло бути й мови про загальне виборче право. Верхня палата австрійського рейхсрату (парламенту) не обиралася, а призначалася імператором із найвідоміших дворян імперії та верхівки духовенства. Куріальна система виборів, введена в 1873 році, обмежувала коло виборців. За цією системою “українське населення, яке становило 13% населення Австрії, 1879 року посилало до парламенту тільки трьох депутатів (з 353), а 1897 року – 11 (з 425)” [5, с.143].

За цією ж куріальною системою обиралися депутати до Галицького сейму (окремо від кожної *верстви* населення). До першої курії належали великі землевласники, поміщики (вони становили 0,03% населення й мали третину депутатських місць). Без виборів до складу сейму включалися митрополити, єпископи та ректори університетів. Друга курія була представлена заможною міською буржуазією, адвокатами, лікарями, третя – торгово-промисловою буржуазією, четверта – селянами, які сплачували податки. А сільська біднота, робітники в містах виборчого права взагалі не мали [6, с.535].

У четвертій курії вибори були не прямими, біднота вибирала лише *уповноважених*, які мали право голосувати за того чи іншого кандидата. І тільки в 1905 році під впливом революційних подій у Росії імператор Австро-Угорщини скасував куріальну систему виборів до Галицького сейму, запровадивши загальне виборче право.

В Австрії відповідно до цього загального виборчого права все-таки вилучалися жінки, військовослужбовці та молодь до 24 років. “Окрім цього, воно й надалі забезпечувало привілеї німецьких правлячих кіл. Так, німці обирали одного депутата від 40 тис. населення, поляки – від 52 тис., чехи – від 60 тис., а українці – від 105 тис.” [5, с.143].

І ось подібну “куріальну” систему виборців у кінці ХХ століття було відроджено в СРСР. Варто зазначити, що названа система обрання депутатів суперечила принципів загальності. “Обрання депутатів “від громадських організацій” не всіма членами цих організацій, а лише їх керівними органами порушувало загальність їх виборів навіть у межах цих “курій” і фактично було *непрямим* (ступеневим)” [4, с.87].

Виборчий закон 1988 року мав ще одну унікальну особливість: висунення кандидатів суб’єктами виборчого права не мало своїм наслідком їх автоматичну реєстрацію виборчими комісіями. Закон передбачав створення “окружних передвиборних зборів”, які були *фільтром* між *номінацією і реєстрацією* кандидатів у депутати. Аналогів такого виборчого безправ’я не існувало ніколи і в жодній країні світу. Це був чисто “більшовицький” винахід, абсолютно антидемократичний.

Отже, виборчий закон СРСР від 1988 року відобразив внутрішні суперечності цілої епохи “більшовицької диктатури” й епохи “гласності та перебудови”, заклавши першооснови *альтернативних* (з певними обмеженнями) виборів і став вихідним пунктом *становлення* виборчого законодавства України.

Порівняно із союзним законом 1988 року Закон УРСР 1989 року про вибори народних депутатів УРСР відобразив певний поступ щодо розуміння суті демократії. По-перше, у ньому відсутні інститути “депутатів громадських організацій” та “окружних передвиборних зборів”; по-друге, в законі передбачено прямі вибори складу Верховної Ради.

Можна з певними застереженнями констатувати, що це був перший український виборчий закон, у якому були усунуті яскраво виражені в союзному законі порушення принципів *загальних, рівних, прямих і вільних* виборів.

Перший уже в незалежній Україні виборчий закон був прийнятий у 1993 році. Його особливістю був відверто “антипартійний” характер, оскільки він ускладнював участь партій

(які почали масово формуватися) у всіх виборчих механізмах і процедурах порівняно з іншими суб’єктами щодо висунення кандидатів.

Партії змушені були (відповідно до закону) проходити подвійну реєстрацію: у Міністерстві юстиції, а повторно в Центральній виборчій комісії (ЦВК), яка могла відмовити реєстрацію й цим самим позбавити партію в правах суб’єкта виборчого процесу.

Закон 1993 року мав надзвичайно негативні наслідки щодо формування парламенту України. По-перше, було збережено 50-процентний поріг участі виборців для визнання виборів “такими, що відбулися”. По-друге, мажоритарна система абсолютної більшості була доведена до абсурду: обраним в одномандатному виборчому окрузі вважався кандидат, який отримував абсолютну більшість голосів.

Результат таких виборів був плачевний: Верховна Рада України другого скликання розпочала свою роботу, маючи лише трохи більше від двох третин свого конституційного складу. У сімдесят одному окрузі з тих, де не було обрано депутата, “кандидат-переможець” набрав понад 47% голосів [7]. Це послужило причиною того, що в Конституції України зроблено застереження: Верховна Рада України вважається повноважною, якщо обрано не менше двох третин від її конституційного складу (ст. 82, частина друга).

Новим важливим етапом у розвитку українського виборчого законодавства було прийняття Конституції України в 1996 році. Весь III розділ Конституції присвячений регулюванню питань виборів та референдумів. Конституція закріпила основні принципи виборчого права як невід’ємну вимогу до всіх виборів, які будуть проводитися в Україні. Разом із тим Конституція не містить вказівок на виборчу систему, яка повинна застосовуватися на тих чи інших виборах. Це залишається предметом регулювання спеціальними законами.

Виборча система 1998 року була *змішаною*: 50 процентів складу Верховної Ради України обиралося за системою *пропорційного представництва*, інша половина – за *мажоритарною* системою. Було встановлено виборчий поріг у 4 відсотки від кількості виборців, що взяли участь у голосуванні. Ця ж система була використана без змін також на виборах 2002 року.

Механічне поєднання двох виборчих систем (пропорційної і мажоритарної) зумовило

певні суперечності. Пропорційна складова орієнтована на кандидатів від політичних партій і їх блоків, а за мажоритарною складовою основну кількість місць одержували представники “партії влади” (“кучмісти”), які були прихильниками консервації правлячого режиму.

Тому дискусії навколо питань виборчої системи не припинялися, результатом чого були прийняті зміни в Законі від 3 грудня 2004 року, які стосувалися виборів народних депутатів України. Зокрема змінено редакцію статті 81 Конституції, яка запроваджує елементи “імперативного” мандата народного депутата щодо партії, яка його висунула на виборах.

Цей же Закон зобов’язує провести чергові вибори до Верховної Ради України 2006 року за пропорційною виборчою системою в єдиному окрузі.

Суперечливими в цьому Законі є положення про “імперативний мандат”. У європейських країнах – це вже далеке минуле, яке кануло в Лету разом із *феодалізмом*. “Імперативний мандат” зобов’язує депутата представляти тільки своїх виборців, які мають право відкликати депутата, якщо він не виконує їх доручень.

Англія ще у XVIII ст. відмінила таке розуміння характеру мандата члена Парламенту. У Франції імперативний мандат був анульований Установчими Зборами 1789 року, які проголосили депутата представником усієї нації. Усі наступні конституції Франції залишають положення без змін [8, с.51].

Це саме стосується Італії [9]. Червоною ниткою тут проходить думка про те, що депутат, який обраний від округу, репрезентує всю націю. Він здійснює свої повноваження згідно зі своєю совістю, без будь-яких конкретних зобов’язань.

Конституція України визначає мандат народного депутата України як *представницький* (стаття 78). Отже, намагання “закріпити” (читай “закріпостити”) депутата у фракції, реалізоване в Законі України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року, “не зважаючи на мотиви, які можна зрозуміти, викликали негативні оцінки, у тому числі з боку Венеціанської комісії” [4, с.92].

Можна з певністю стверджувати, що в Україні не відбулося кваліфікованого професійного аналізу пропонованих змін до Конституції України, якщо там має місце положення про “імперативний мандат”.

На завершення хочеться звернути увагу на те, що вибори – це конкретна форма соціального діалогу між різними політичними силами і жодна Конституція не може регламентувати все до найменших деталей. У процесі діалогу ці сили досягають консенсусу та забезпечують консолідацію суспільних інтересів через об’єднання зусиль різних політичних суб’єктів, здатних ефективно використовувати владний потенціал.

Виборча кампанія – це ті ж самі скоординовані, цілеспрямовані, але здійснювані “протягом визначеного виборчим законодавством часу публічні зусилля з метою мобілізації підтримки кандидата виборцями і забезпечення його перемоги в день виборів” [10, с.298].

Характерна особливість виборчої кампанії полягає в тому, що її головною діючою особою виступає сам кандидат на певну виборчу посаду. Кандидат, який сподівається перемогти на виборах, має стати органічною складовою відносно численної, добре організованої команди своїх помічників.

Виконати всі найважливіші функції виборів дуже складно в країні, де виборів у радянському минулому фактично не існувало. Вибори заміняв *декоративний фарс*, за допомогою якого людей усіма засобами збирали на виборчі дільниці, щоб вони майже стовідсотковим голосуванням схвалювали єдину монопольну ідеологію та її кандидатів, висунутих, а фактично вже обраних і, по суті, призначених партійною верхівкою.

На жаль, до рудиментів минулого додалися проблеми перехідного періоду, коли у виборчих кампаніях у надмірній кількості використовуються “війни компроматів”, змови, замаху, а “чорні” виборчі технології стали мало не єдиним засобом перемоги на виборах. Але хочеться вірити, що наш розумний народ подолає всі перепони на шляху до утвердження представницької демократії як важливої засади виборчої системи України.

1. Коцюбра М. Правовий закон: проблема критеріїв // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – №2–3. – С.83–96.
2. Засць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. – К.: Парламентське видавництво, 1999.
3. Сучасний виборчий PR: Навчальний посібник. – К.: ВД “Професіонал”, 2004. – 384 с.

4. Богашева Н.В., Ключковський Ю.Б. Еволюція виборчої системи в Україні // *Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення*. – К.: ФАДА, ЛТГД, 2005. – 180 с.
5. Кульчицький В.С., Настюк М.І., Тишик Б.Й. *Історія держави і права України*. – Львів: Світ, 1996. – 296 с.
6. *Історія держави і права України: У 2-х томах*. – К.: Видавничий дім ЮРЕ, 2000. – Т.1. – 647 с.
7. Ткачук А. Скільки коштує недосконале законодав-

- ство? // *Міське та регіональне самоврядування в Україні*. – К., 1994. – Вип.3(8). – С.60–65.
8. Прело М. *Конституционное право Франции*. – М.: ИИЛ, 1957.
9. Италия. Конституция и законодательные акты / Ред. В.А.Туманов. – М.: Прогресс, 1988.
10. Королько В.Г. Паблік рілейшнз. – К.: Видавничий дім “Скарби”, 2001. – 400 с.

L.BABIY

## DEVELOPING OF THE ELECTORAL SYSTEM OF MODERN UKRAINE

*The article deals with the problems of making and development of the electoral system in Ukraine. The author analyses the complicated course of the evolution of this system, criticizes amendment to the constitution of Ukraine concerning the “imperative” mandate of the people’s deputy of Ukraine.*

**Key words:** parliament, law, electoral system, democracy, “imperative” mandate.

УДК 324(477)  
ББК 66.62

Євгенія Юрійчук

## СПОСТЕРЕЖЕННЯ ПІД ЧАС ВИБОРІВ В УКРАЇНІ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*У статті прослідковується сучасна інституціоналізація спостереження в Україні, характеризуються його різновиди та їх ефективність, показується взаємозв'язок спостереження та легітимності влади. Автор робить висновок: вітчизняний і зарубіжний досвід спостереження за ходом виборів свідчить про те, що атмосфера гласності, яка створюється під час виборів, присутність спостерігачів у виборчих комісіях, на ділянках для голосування сприяють прозорості виборчого процесу, об'єктивності інформації про вибори, зміцненню впевненості громадян у демократичності та справедливості виборів, визнанню на міжнародному рівні легітимності їх результатів.*

**Ключові слова:** вибори, технології, хід виборів, парламентські вибори, вибори Президента України, Україна, ОБСЄ.

Однією з найважливіших функцій виборів у суспільстві є легітимація політичної влади. Проведення парламентських 2006 р. виборів в Україні відповідно до демократичних міжнародних стандартів має стати запорукою легітимності політичної, державної влади. “В умовах демократії влада ґрунтується виключно на злагоді тих, ким управляє уряд. Головним механізмом перетворення цієї злагоди в урядову владу є вільні та справедливі вибори” [10, с.8]. Міжнародна спільнота визнає тільки ті вибори, які відповідають критеріям, закріпленим у Декларації вільних та справедливих виборів 1994 р., Декларації Стамбульської зустрічі на вищому рівні (1999 р.), Хартії європейської безпеки ОБСЄ (1999 р.), Рекомендаціях ОБСЄ по спостереженню за виборами (Варшава 1997 р.). Забезпечити належне дотримання принципів виборів

та голосування покликаний контроль за виборчим процесом, а особливо спостереження за виборами в різних формах. Західний досвід передбачає як довготривале, так і короткотривале спостереження.

Міжнародно-правовий досвід спостереження та його завдання узагальнюються в працях Л.Гарбера [13], П.Мерлоу [14], Дж.Хартленда [26].

У контексті останніх міжнародно-правових документів здійснюються зміни до законодавства Росії та України. Тому особливий інтерес викликають праці відомого фахівця в галузі виборчого права в Російській Федерації О.О.Вешнякова [23]. Ролі спостерігачів у забезпеченні вільності та справедливості як основних принципів демократичних виборів присвячене дослідження В.Гарібян [3]. Порів-