

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВЫБОРОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ УКРАИНЫ

Задача формирования в Украине демократического правового государства предполагает необходимость существенного изменения политической и правовой систем общества, развития демократических институтов, совершенствования избирательной системы, которая должна отражать складывающийся в республике экономический и политический плюрализм, новое соотношение социальных сил, изменяющиеся ценности и устремления общества. В любом государстве формирование органов власти, особенно ее высшего звена, имеет основополагающее значение для судьбы государства и общества, направленности политического процесса, развития демократии и самоуправления. В переходный период общества эта проблема особенно актуальна. Велико ее значение для стран СНГ. Отходя от командно-административного стиля решения вопросов в политической сфере, государственные структуры стремятся учитывать, с одной стороны, достаточно богатый мировой опыт государственно-правового регулирования избирательного процесса, а с другой — особенности менталитета народа, политического процесса, накопленные демократические традиции, уровень правовой культуры населения.

Из посткоммунистических стран на путь радикального совершенствования своих избирательных систем первыми пошли страны Восточной и Центральной Европы — Болгария, Венгрия, ГДР, Польша, Румыния, Чехословакия. Выбор в 1990 г. в этих странах избирательных систем осуществлялся в сложной политической обстановке и был нацелен на то, чтобы придать переходу к демократии легитимный характер, по возможности обеспечить широкое представительство населения в органах власти. Он был направлен на создание с помощью государственного механизма условий для эффективного решения накопившихся экономических и социальных проблем. В результате — Чехословакия, Румыния, ГДР выбрали пропорциональную избирательную систему, Болгария и Венгрия — смешанную систему, Польша сохранила мажоритарную с голосованием в два тура.

Проблема выбора оптимальной избирательной системы стала весьма актуальной для стран СНГ, в том числе Украины. Сегодня он определяется соотношением социальных сил в обществе, властных полномочий парламента и главы государства, конкретной исторической обстановкой, процессом формирования многопартийности, политического плюрализма, новых демократических

традиций, состоянием политико-правовой культуры законодателя общества.

В мире имеется три типа избирательных систем: мажоритарная, пропорциональная и смешанная. Существует мажоритарная система абсолютного и относительного большинства; пропорциональная предполагает жесткие с преференциями и полужесткие списки; смешанная система представляет собой комбинацию мажоритарной и пропорциональной систем в различных сочетаниях.

Мажоритарная система абсолютного большинства — это система определения результатов выборов, благодаря которой депутатские мандаты от избирательных округов получают только те кандидаты, которые собрали в установленном законом порядке большинство голосов. При этой системе другие кандидаты в депутаты не получают мандатов. При мажоритарной системе абсолютного большинства избранным считается тот кандидат в депутаты, который набрал абсолютное (или простое) большинство голосов от общей численности поданных голосов и признанный действительными по избирательному округу. Поскольку абсолютное большинство голосов при этой системе в первом туре набрать нелегко, то голосование проводится в два и более тура. Это особенно наглядно показала практика выборов в Верховный Совет Украины тринадцатого созыва.

Одним из существенных недостатков мажоритарной системы абсолютного большинства заключается в том, что голоса, которые были поданы за кандидатов, потерпевших поражение, пропадают. Поэтому при данной системе приходится проводить не только второй, но и третий тур голосования, что ведет к значительным материальным затратам. Однако, по мнению некоторых западных конституционалистов, это дает возможность образовать стабильное правительство, которое опирается на надежное большинство. Но эта система выборов не дает возможности установить четкое соответствие между действительным весом партии в политической жизни и ее влиянием в парламенте.

Мажоритарная система относительного большинства наиболее распространена. При ней избранным считается тот кандидат в депутаты, который набрал больше голосов, чем каждый из его противников в отдельности, хотя это превышение может составлять меньше половины голосов. При этой системе перевес, как правило, имеют большие партии, и не исключены ситуации, когда партия, которая набрала абсолютное число голосов избирателей, получает абсолютное большинство мест в парламенте или муниципалитете.

В зависимости от числа депутатов, которые избираются от каждого избирательного округа, различают одномандатную и многомандатную избирательную системы. При одномандатной от изби-

рательного округа идет один депутат, а при многомандатной — несколько депутатов.

Политико-правовая практика проведения выборов в западных странах показала, что мажоритарная система имеет определенные недостатки, и уже в XIX в. начался поиск более оптимальной избирательной системы с позиции пропорциональности распределения мандатов.

При пропорциональной избирательной системе депутатские мандаты распределяются между партиями пропорционально числу голосов, собранных партией в избирательном округе. Основное отличие этой системы от мажоритарной заключается в том, что она опирается не на принцип большинства, а на принцип пропорциональности между полученными голосами и мандатами. При применении этой системы округа являются многомандатными и выборы осуществляются таким образом, что каждая партия выдвигает свой список кандидатов и избиратель голосует за список своей партии в целом. Но в ряде случаев избирателю дается возможность определить свое отношение к кандидатам в этом списке.

Смешанная избирательная система — эта комбинация мажоритарной и пропорциональной систем. Она менее распространена в мире, но имеет важное значение в переходные периоды общества.

По вопросу о выборе характера избирательной системы в Украине шли жаркие дискуссии, поскольку речь идет о принципиальных основах формирования органов власти и местного самоуправления, о возможностях тех или иных политических сил влиять на государственные структуры, направления общественного развития. Верховный Совет Украины 18 ноября 1993 г. принял новый Закон о выборах народных депутатов Украины, который был неоднозначно оценен различными политическими течениями Украины. Одни из них охарактеризовали его как нормативный акт тоталитарного прошлого, реанимирующий старую избирательную систему и перечеркивающий принятые в демократическом обществе принципы политического плюрализма. Эти силы стояли за немедленное введение в политическую практику Украины пропорциональной избирательной системы. Другие доказывали жизнеспособность и целесообразность мажоритарной системы абсолютно большинства, аргументируя это тем, что в Украине нет объективных условий для перехода к пропорциональной избирательной системе, поскольку не сформировалась многопартийность, а имеющиеся политические партии малочисленны и невлиятельны. Отмечалось, что избрание депутатов на основе пропорциональной системы приведет к нестабильности правительства и его политического курса. В качестве аргумента проводилось и то, что в мире четко проявляется тенденция отхода от пропорциональных избирательных систем к мажоритарным, что обусловлено усилением

коррупцированности партийных кругов, нарушением избирательного законодательства, падением уважения к правящей элите, государственной и политической системе в целом.

Многие ученые Национальной юридической академии Украины, Академии правовых наук Украины, вузов республики, представители некоторых политических партий выступали за введение в Украине смешанной избирательной системы, при которой 25—40% депутатов избирались бы по пропорциональному, а остальные — по мажоритарному принципу. Последующая практика выборов народных депутатов Украины подтвердила обоснованность такого предложения. Но, к сожалению, в основу нового Закона о выборах была положена мажоритарная избирательная система абсолютного большинства, причем с более усложненной системой прохождения в депутаты. Из-за несовершенства закона выборы проходили в несколько туров, затрачены были огромные финансовые средства. Сам избирательный процесс характеризовался большой напряженностью, конфронтационностью, нарушением демократических основ. Многочисленные замечания и предложения правоведов и общественности по совершенствованию этого закона не были учтены. Поэтому имеется необходимость дать анализ закона в аспекте накопленного опыта его реализации и имеющейся практики нормативного регулирования избирательного процесса в других странах.

Новый Закон о выборах народных депутатов Украины от 18 ноября 1993 г. несмотря на то, что базируется, как и предыдущий Закон от 27 октября 1989 г., на мажоритарной избирательной системе, значительно отличается по порядку выдвижения кандидатов в депутаты, определению результатов выборов, гарантиям проведения кандидатами предвыборной агитации. Принципиальное значение имеет положение о том, что выдвигать претендентов на кандидатов в депутаты имеют не только трудовые коллективы и избиратели (не менее 10-ти избирателей), но и политические партии и их избирательные блоки. Впервые в избирательном процессе в Украине появились такие новеллы, как выдвижение не кандидата в депутаты, а претендента на кандидата в депутаты, сбор подписей в его поддержку не менее 300 избирателей, внесение денежного залога в размере 5 минимальных заработных плат, что, по мнению законодателя, должно было уменьшить число претендентов в депутаты. Однако этого не случилось. В некоторых избирательных округах было выдвинуто более 20-ти кандидатов в депутаты. Повышен также возрастной ценз для кандидатов в народные депутаты Украины, введен для них ценз оседлости — 2 года.

Анализ Закона и практика его применения свидетельствуют, что в нем более демократично урегулирована процедура органи-

зации и проведения выборов, но более жестко — определение результатов голосования. Поэтому, на наш взгляд, необходимо совершенствование положений Закона о выборах народных депутатов по следующим направлениям. Выборы народных депутатов следует проводить по смешанной системе, при которой половину депутатского корпуса формировать по мажоритарному, а половину — по пропорциональному принципу. Некомпетентность нынешнего Центризбиркома в некоторых вопросах выявилась довольно четко. Возглавлять окружные избирательные комиссии должны юристы. Центральную избирательную комиссию считаем необходимым тоже формировать только из юристов с высшим юридическим образованием или ученой степенью в области юриспруденции путем представительства от основных субъектов государственно-правовых отношений — Автономной Республикой Крым, 24-х областей, Киева и Севастополя. Тем самым территориальное представительство будет сочетаться с должным профессионализмом. В Законе необходимо более четко определить контрольные полномочия Центральной избирательной комиссии и механизм их осуществления на практике.

Избирательное законодательство предусматривает, что кандидат в народные депутаты Украины в любое время до дня выборов может снять свою кандидатуру в избирательном округе, обратившись с заявлением в избирательную окружную комиссию. Такое положение выглядит внешне демократично. Но, учитывая опыт многих стран, следовало бы установить, что если претендент снимает свою кандидатуру без уважительных на то обстоятельств (болезнь и пр.), избирательная комиссия должна отнести за его счет соответствующую часть понесенных комиссией затрат, включая и те, которые были выделены на его предвыборную кампанию, и прежде всего те средства, которые уже затрачены на предвыборную агитацию. Это важно с тех позиций, что немало кандидатов в депутаты несерьезно относятся к данному вопросу и не задумываются, сколько же стоит государству и народу его участие в выборах.

В Законе о выборах народных депутатов Украины от 27 октября 1989 г. существовало положение о том, что субъекты выдвижения кандидатов в депутаты имеют право в любое время до дня выборов отменить свое решение о выдвижении кандидата в народные депутаты. В соответствии с новым избирательным законом таким правом они не обладают. Считаем, что это существенный недостаток нового Закона, поскольку некоторые претенденты в кандидаты в депутаты после их регистрации иногда ведут себя неэтично, нарушая нормы морали, не уважая закон, своих конкурентов, а отозвать их кандидатуру практически невозможно.

В новом Законе о выборах народных депутатов Украины уста-

навливается, что предвыборные плакаты не должны содержать неправильных сведений или коммерческую рекламу, но не говорится, что в них не должно быть призывов к насильственному изменению конституционного строя, территориальной целостности Украины, информации, направленной на подрыв безопасности государства, разжигание расовой, национальной и религиозной вражды. Считаем, что такие ограничения следует закрепить в законе. Практика избирательной кампании в Верховный Совет Украины тринадцатого созыва показала, что печатание материалов предвыборной агитации — это, к сожалению, неконтролируемый процесс, и нередко печатались материалы, которые находились за пределами этики и морали, не способствовали общественному согласию. Поэтому, на наш взгляд, действующий закон о выборах народных депутатов Украины следует дополнить положением о том, что все агитационные печатные материалы должны содержать информацию об организациях и лицах, ответственных за их выпуск. Следует закрепить положение о запрещении распространения анонимных материалов. И если окружные избирательные комиссии имеют информацию о распространении таких материалов, необходимо принимать меры по прекращению этой деятельности. Считаем, что в Законе о выборах народных депутатов или в специальном нормативном акте, посвященном предвыборной агитации, следует определить этические правила поведения участников предвыборной агитации.

Практика проведения социологических опросов свидетельствует, что обнародование их результатов может довольно существенно повлиять на общественное мнение, на действия субъектов государственно-правовых отношений. Это касается и избирательных кампаний. Поэтому Закон о выборах народных депутатов следовало бы дополнить положением о том, что во время избирательной кампании запрещается обнародование результатов общественного мнения относительно рейтинга политической партии, избирательных блоков, отдельных кандидатов в депутаты. Считаем, что в законе также следует закрепить, что в период проведения избирательной кампании средства массовой информации не должны давать преимущество тем или иным кандидатам в депутаты, избирательным блокам, предвыборным программам (платформам). Важно установить, что злоупотребление правом на проведение предвыборной агитации, которое проявляется в распространении сведений и материалов, не отвечающих действительности и порочащих честь, достоинство и деловую репутацию кандидатов в депутаты, их доверенных лиц, избирательный объединений, должно наказываться по закону.

Не только в Законе о выборах народных депутатов Украины, но и в других избирательных законах, на наш взгляд, следует

установить правило, что кандидаты в народные депутаты, претенденты в Президенты Украины, снимая свою кандидатуру с голосования в процессе избирательных кампаний, не должны агитировать за других кандидатов, претендентов, как бы «передавая» им голоса своих избирателей. Пока не прошло голосование, никто не может сказать, сколько голосов принадлежит каждому кандидату, претенденту и «передавать» они ничего не могут.

На избирательную кампанию значительное влияние оказывает, кто ее финансирует. В Законе следовало бы четко установить, что предвыборная агитация не может финансироваться за счет средств предприятий с иностранным капиталом. Например, в Положении о выборах депутатов в Государственную Думу Российской Федерации устанавливается, что на проведение избирательной кампании не допускается пожертвования со стороны иностранных государств, организаций и граждан, российских юридических лиц с иностранным участием, а также международных общественных объединений.

Считаем, что в Законе о выборах народных депутатов Украины следовало бы более четко закрепить процедуру освобождения доверенных лиц кандидатов в депутаты от производственных или служебных обязанностей во время избирательной кампании, более детально определить случаи признания выборов недействительными. Нынешняя обтекаемая формулировка п. 1 ст. 47 Закона может толковаться субъективно, произвольно.

В последние годы в Украине, как и в других странах СНГ, все более четко проявляется абсентеизм, т. е. нежелание граждан участвовать в выборах, что обусловлено целым комплексом объективных и субъективных факторов. Закон о выборах народных депутатов Украины устанавливает, что выборы считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее 50 процентов от числа избирателей, внесенных в списки избирателей данного округа. При обсуждении на сессии Верховного Совета Украины проекта Закона Украины о выборах народных депутатов было предложено установить, что выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее 25 процентов избирателей, внесенных в списки. Это предложение аргументировалось тем, что возможна ситуация, что на повторное голосование, повторные выборы не придет больше половины избирателей. И последующая практика это опасение подтвердила. Выход из такой ситуации необходимо искать, по-видимому, на путях изменения законодательства, понизив, например, при повторном голосовании явку избирателей с 50 до 40 процентов.

Новый Закон о выборах народных депутатов по сравнению с законом 1989 г. устанавливает более жесткие условия прохождения в депутаты. И основное здесь в фразе «не менее 25 процен-

тов». В соответствии с Законом о выборах народных депутатов Украины от 27 октября 1989 г. при повторном голосовании избранным считается кандидат в депутаты, который получил большее число голосов избирателей по сравнению с другим претендентом. То есть в Законе не устанавливался минимальный процент прохождения кандидата в депутаты — 25 процентов, и это, на наш взгляд, было разумно. Гипотетично можно представить такую ситуацию: при повторном голосовании на избирательные участки пришло чуть более 50 процентов избирателей и при голосовании кое-кто вычеркнул не одного, а обоих кандидатов в депутаты или никого не вычеркнул. В результате эти бюллетени считаются недействительными, хотя выборы будут считаться состоявшимися, поскольку на них пришло более половины избирателей, внесенных в списки. Может получиться, что и один и другой кандидат в депутаты наберут по 24,9 процента от числа избирателей и никто не будет избран, поскольку не набрали 25 процентов. А вот придет ли избиратели в третий раз, сказать трудно. Надо учитывать и то, что все это ведет к огромным финансовым затратам на избирательную кампанию.

Формируя правовую систему независимой Украины, следует учитывать позитивный и негативный зарубежный опыт, в том числе избирательного процесса. Так, избирательный Кодекс Франции устанавливает положения, которые заслуживают внимания: голосование проводится только в пределах одного дня; оно должно проводиться только в воскресенье; ни один результат общих или частных выборов не может быть сообщен в прессе или с помощью аудиовизуальных средств до закрытия последнего избирательного бюро на территории страны.

Интересно решается в некоторых странах проблема борьбы с абсентеизмом. Вряд ли можно считать Италию, Австрию, Мексику недемократичными государствами. Но в их конституционном и текущем законодательстве содержатся санкции по отношению к гражданам, которые не желают брать участие в выборах. Так, ст. 48 Конституции Италии устанавливает, что участие в голосовании является гражданским долгом, а ст. 11 Закона Италии о выборах в палату депутатов закрепляет, что участие в голосовании — это обязанность, от которой никто не может уклониться. В соответствии с Федеральным Законом Австрии о выборах в Национальный Совет устанавливается, что каждый, кто без уважительных причин не идет голосовать, совершает административный проступок и наказывается штрафом в 3 000 шиллингов. При неуплате штрафа применяется арест на срок до двух недель. Такие же положения имеются в избирательном законодательстве Мексики. Согласно Конституции Португалии граждане обязаны сотрудничать с администрацией, которая занимается выборами (п. 4,

ст. 116). То есть во многих странах конституционное право участвовать в выборах, в формировании органов государственной власти рассматривается и как конституционная обязанность. И в этом есть большой резон. Гражданство — это постоянная политико-правовая связь лица и государства, которая проявляется в их взаимных правах и обязанностях. И если это так, то гражданин обязан выполнить свой гражданский долг.

Политико-правовая практика проведения выборов в Украине свидетельствует о необходимости поиска путей оптимизации избирательного процесса. В том числе и с позиций преодоления явления абсентеизма. Ясно, что решение проблемы с помощью штрафов как меры административного взыскания за неявку избирателей без уважительных причин на избирательные участки вряд ли можно признать оптимальным. Да и такая законодательная новелла не будет встречена с восторгом со стороны общественности. Может быть, выход селдует искать через понижение квоты обязательной явки избирателей на голосование. По данным западных социологов в обществе политически активны обычно 30—35 процентов граждан, и они считают, что пусть эти люди и решают судьбу страны. На наш взгляд, желательно, чтобы каждый гражданин выполнил свой гражданский долг по участию в выборах, не передоверяя решение своей судьбы и судьбы страны другим.

Соответственно это требует повышения уровня правовой культуры населения, выработки уважения к Конституции, к основам конституционного строя, к основополагающим государственно-правовым ценностям. Совершенствование избирательного законодательства, правового статуса субъектов избирательного процесса, учет позитивного опыта конституционного регулирования государственно-правовых отношений в политико-правовой сфере являются важнейшими направлениями формирования правового государства и дееспособных структур гражданского общества.

Н. П. Воронов, канд. юрид. наук,
А. А. Пономаренко

О ДЕМОКРАТИЗМЕ ВЫРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Развитие и осуществление демократических начал в деятельности органов местного самоуправления, усиление роли этих органов в решении вопросов хозяйственного, социального, культурного, природоохранного значения неразрывно связано с совершен-