

ВІЛЬНІ ВИБОРИ ЯК КЛЮЧОВИЙ ПРАВОВИЙ ЗАСІБ ВІДНОВЛЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ У ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ (ДОСВІД ПОЛЬЩІ, УГОРЩИНИ І УКРАЇНИ)

Попович Т.П.,

*викладач кафедри теорії та історії
держави і права*

юридичного факультету

ДВНЗ „Ужгородський національний університет”

Стаття присвячена дослідженню «вільних виборів» як ключового правового засобу відновлення демократії у державах Центральної Європи (досвід Польщі, Угорщини і України). Особливу увагу присвячено аналізу змін та новел виборчого законодавства цих держав на початку 90-х років. Зроблені висновки щодо особливостей законодавчого закріплення інституту «вільних виборів» в Угорщині, Польщі та Україні, а також умов їх проведення.

Ключові слова: вільні вибори, демократія, міжнародні виборчі стандарти, парламент, політична партія.

Статья посвящена исследованию «свободных выборов» как ключевого правового средства восстановления демократии в государствах Центральной Европы (опыт Польши, Венгрии и Украины). Особое внимание посвящено анализу изменений и новел избирательного законодательства этих государств в начале 90-х годов.

Сделаны выводы об особенностях законодательного закрепления института «свободных выборов» в Венгрии, Польше и Украине, а также условий их проведения.

Ключевые слова: свободные выборы, демократия, международные избирательные стандарты, парламент, политическая партия.

The article is devoted to the research of "free elections" as a key legal means of restoring democracy in the countries of Central Europe (experiences of Poland, Hungary and Ukraine). Particular attention is paid to the analysis of changes and novelties of the election laws of these states in the early 90s. The author made conclusion about the features of the law fixing of the institute of "free elections" in Hungary, Poland and Ukraine, as well as conditions of their conduct.

Keywords: free elections, democracy, international electoral standards, parliament, political party.

Процес демократичних перетворень і перебудова політико-правових інституцій постсоціалістичних країн колишнього Радянського Союзу та Центральної і Східної Європи став одним з центральних феноменів ХХ ст., який під різними кутами піддається науковому вивченню та аналізу.

Метою даної статті є теоретико-правовий аналіз законодавчого оформлення та забезпечення інституту «вільних виборів» у Польщі, Угорщині, Україні на початку 90-х років, а також дослідження особливостей їх реального проведення.

Окремі аспекти обраної проблематики були пред-

метом наукового вивчення таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як: Б. Страшун, В. Шаповал, В. Лемак, Е. Рітко, Д. Ткач, О. Брусиловська, Л. Бучковський, Г. Зеленько, С. Серьогіна, С. Голубок, І. Яжборовська та інші.

При оцінці характеру подій 1989-1990 рр. у регіоні в цілому і в окремих країнах очевидна їх загальна антитоталітарна спрямованість. У більшості країн ці події відбулися без застосування сили, набули мирного характеру. Основним політичним змістом, суттю початкового періоду було позбавлення чи добровільно-примусова відмова компартії від монопольного, привілейованого стану в моделі партія-держава [11; С. 40].

Процес формування інституціональної структури демократичного режиму в державах посткомуністичної Європи звертає на себе увагу варіативністю форм та проявів. Вивчення національних моделей переходу до демократії ставить досить важливе питання щодо адекватності вибору шляхів консолідації демократії, коли має місце природне співставлення цивілізаційних цінностей та їх відбір національними суспільствами. Виходячи із уявлення, «що процес зародження і дозрівання демократії не обов'язково повинен бути однобічним та універсальним як в соціальному плані, так і за часовою тривалістю, оскільки поведінка і дії політичних акторів у такий період у невеликій мірі обумовлені комбінацією внутрішніх (ендогенних) та зовнішніх (екзогенних) факторів», досвід країн ЦЄ привертає особливу увагу [16; С. 3-4].

Держави центральноєвропейського регіону, демонструючи політичну систему тоталітарного соціалізму, розпочали конституювання демократії. І головним правовим засобом у цьому процесі виступали «вільні вибори», їх законодавче забезпечення і реальне проведення. При цьому розуміння «вільних виборів» базувалося на міжнародно-правових зобов'язаннях держав, взятих на себе, як не парадоксально, в часи соціалізму.

Враховуючи існування різноманітних національних традицій і досвіду організації та проведення виборів, важливим виступає визначення змісту міжнародних виборчих стандартів таким чином, щоби, з однієї сторони, сформулювати максимально чіткі та зрозумілі міжнародно-правові гарантії захисту виборчих прав, а з іншої сторони, врахувати розмежування та своєрідність, характерні правовим системам різних держав. [13; С. 15-16].

Первинний, базовий рівень міжнародних виборчих стандартів становлять вимоги міжнародних актів універсального характеру. Насамперед, ідеться про Загальну декларацію прав людини, затверджену Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року, у статті 21 якої записано: «Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Воля народу має бути основою влади уряду; ця воля має знаходити своє відображення у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні проводитися при загальному і рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування».

Вихідні положення Загальної декларації були уточнені й конкретизовані у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, прийнятому в 1966 році і чинному з 1976 року. У статті 25 цього документа проголошується право кожного громадянина «голосувати і бути обраним на дійсних періодичних виборах, що проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують вільне волевиявлення виборців» [15; С. 39].

Із врахуванням вищезазначеного, звернемося безпосередньо до аналізу особливостей організації та прове-

дення перших вільних виборів у державах ЦЄ та Україні.

Польща. Польська Республіка стала однією з перших країн посткомуністичної Європи, в якій після 1989 року почала активно (хоча й дещо стихійно) розвиватися змагальна політична система та було закладено підвалини ліберальної демократії. У цілому ж перехід до демократичного режиму відбувався в рамках «круглих столів», шляхом мирних переговорів опозиції з владою.

Початком докорінних змін у системі польського виборчого законодавства можна вважати прийняття Конституційного закону від 7 квітня 1989 р., який закріпив за народом право здійснювати державну владу через своїх представників, обраних в Сейм, Сенат та національні ради. Обрані представники, в свою чергу, несуть відповідальність перед виборцями і можуть бути ними усунені від виконання своїх зобов'язань (чч. 1, 2 ст. 2) [4; С.1]. У порівнянні з Конституцією 1952 року новелою стало отримання народом додаткової можливості здійснювати державну владу через новий владний суб'єкт – Сенат.

У той же день було прийнято Закон про вибори до Сейму Х скликання (на період: 1989-1993 рр.) та Закон про вибори до Сенату.

У даних виборчих актах, як і в Конституції, в першу чергу були закріплені демократичні засади проведення виборів Сейму та Сенату. Зокрема, такі, як:

- загальність: виборчим правом володіли всі громадяни Польщі, які досягли 18-річного віку, за винятком обмежень, встановлених законом;
- рівність: виборці беруть участь у виборах нарівних підставах;
- прямий характер виборів: виборці обирають депутатів безпосередньо та особисто;
- таємність голосування [5; С.1-2].

Виборив Сенат проводиться спільно з виборам в Сейм [6; С.1]. Була встановлена заборона одночасно балотуватися ув Сеймі Сенат [5; С.2]. Обраними за загальнопольським виборчим списком, відповідно до ч. 2 ст. 81 Закону про вибори до Сейму, вважалися кандидати, які отримали більше половини голосів.

З огляду на специфічні умови трансформаційного періоду, в яких відбувались вибори 1989 р., характерним був спосіб розподілу мандатів у виборчих округах – на основі домовленостей «круглого столу». Відповідно до домовленостей 65 % (299) місць у Сеймі було зарезервовано за Польською Об'єднаною Робітничою Партією (ПОРП) і її союзниками, у той час як 35 % мандатів (161) належало обрати на вільних виборах. Безперечно, що на зміст Закону про вибори до Сейму 1989 року вплинув той факт, що він був компромісом тільки між двома політичними силами, які залишались потенційними конкурентами. Як наслідок, після проведення виборів до Сейму в червні 1989 р. з'являються розмови про необхідність реформи виборчого права, а парламентські вибори визнаються лише частково конкуруючими.

На противагу виборам до Сейму, вибори до Сенату не мали договірною характеру, а Сенат І каденції став першим за 50 років представницьким органом, обраним у вільних виборах, у яких обов'язковим був принцип вільної конкуренції як персональної, так і програмно-політичної. Відсутність обмежень у вигляді накинених згори пропорцій мандатів принесла показовий успіх прихильникам «Солідарності», кандидати якої здобули в Сенаті аж дев'яносто дев'ять місць зі ста можливих, дев'яносто два мандати здобуваючи вже в першому турі, що однозначно показало ступінь соціального несприйняття правлячої коаліції. Належить, однак, зазначити, що, незважаючи на беззаперечний виборчий успіх громадських комітетів, мало місце деформування резуль-

татів виборів характером прийнятої виборчої системи. Наслідком чого стала нищівна перевага об'єднання, яке користувалося найбільшою соціальною підтримкою: кандидати «Солідарності», які здобули 67,69% голосів, отримали аж 99% мандатів [12; С. 72.].

Отже, незважаючи на активізацію розвитку виборчого законодавства у досліджуваній період, перші парламентські вибори Польщі засвідчили значні прогалини обраних механізмів їх організації та проведення, а також необхідність нагального реформування інституту виборів для належного забезпечення громадянам їх виборчих прав.

Угорщина. У середині 1980-х років угорське суспільство було готове до найбільш кардинальних дій щодо зміни суспільного ладу. Зупинка була лише за одним – Угорщині належало позбутися впливу з боку СРСР. Тому прихід до влади в Кремлі М. Горбачова, перебудовні процеси в СРСР надали можливість Угорщині, як і іншим соціалістичним країнам Європи, розпочати демонтаж тоталітарної системи та прискорити процес демократизації суспільства [17; С. 12].

Ключовим елементом розбудови майбутньої демократичної правової держави на теренах постсоціалістичної Угорщини реформатори визначили створення багатопартійної системи [17; С. 13]. У контексті цього в першу чергу слід згадати прийнятий у 1983 р. новий виборчий Закон № 3, згідно з яким вимагалось обов'язкове висування на одне місце двох і більше кандидатів у депутати Державних зборів (парламенту) та у місцеві ради [7; С.1]. Таке «правило» в тих умовах було не просто прогресивним, але й революційним змінами у виборчій, а значить і в політичній системі країни.

Разом з тим, сучасна партійна система Угорщини почала формуватися у 1988-1990 роках у трьох напрямках: 1) створення нових партій – Угорського Демократичного Форуму – УДФ, Союзу вільних демократів – СВД, Союзу молодих демократів – ФІДЕС, сформованих на основі демократичних опозиційних рухів або нових можливостей для забезпечення бізнес інтересів; 2) відродження так званих історичних партій – Незалежної партії дрібних господарів – НПДГ, Християнської Демократичної партії – ХДП, Соціал-демократичної партії Угорщини – СДПУ; 3) реорганізації партії «комуністичного», «класового» типу – Угорської Соціалістичної робітничої партії – УСРП в Угорську Соціалістичну партію – УСП. [18; С. 42-43].

Законодавче оформлення утворення і діяльності політичних партій в Угорщині було закріплено прийняттям у 1989 р. Закону № 33 «Про функціонування та діяльність політичних партій» та внесенням відповідних змін до Основного Закону держави – Конституції. Норми спеціалізованого закону були спрямовані на забезпечення участі громадян у політичному житті країни. Тому парламентом було проголошено та закріплено право громадян на свободу об'єднання та інші політичні права у дусі поваги до демократичних цінностей. [9; С. 1].

На особливу увагу заслуговує схвалений у жовтні 1989 р. Закон № 34 «Про вибори членів парламенту». Відповідно до нього в Угорщині виборче право має бути загальним та рівним, а голосування має бути прямим та таємним. Правом голосу на виборах членів парламенту наділений кожний дорослий угорський громадянин, окрім осіб, які: а) знаходяться під опікою, що обмежує або виключає її дієздатність; б) усунені остаточним рішенням суду від участі в громадських справах; в) знаходяться в місцях позбавлення волі за вироком суду; г) були засуджені рішенням суду до примусового лікування. Кожна особа, що має право голосувати, та яка проживає в Угорщині, вправі бути обраною. При цьому реалізація права голосу є справою добровільною. [8; С. 1].

У цілому, демократизація угорської політичної системи проходила під гаслами демонтажу системи «виборів без вибору», що викликало прискіпливу увагу як з боку партій, так і громадськості до всіх сторін проблеми формування виборчої системи. Після зміни «державно-партійного режиму Кадара», організаційною основою якого була Угорська Соціалістична Робітничка партія, в 1990 році найбільший відсоток голосів на перших виборах до Державних Зборів отримали новостворені праві партії: УДФ – близько 42,75 % голосів, СВД – 24,35 %, НПДГ – близько 11,4 %, ХДНП – близько 6 % [18; С. 42-43].

Одночасно, більшість аналітиків притримується думки, що трансформація політичної системи Угорщини в результаті установчих виборів була наслідком довготривалої політичної еволюції країни. У зв'язку з цим особливо підкреслюється роль та вплив політико-культурної спадщини та державотворчих традицій на формування багатопартійності, розвиток інших демократичних інститутів, у тому числі виборчого, в Угорщині ще з часів імперії.

Україна. Новітній виборчий досвід українського суспільства на загальнонаціональному рівні розпочався з виборів народних депутатів СРСР 1989 р. та виборів Верховної Ради УРСР 1990 р. Практика «виборів» у період панування тоталітарного комуністичного режиму не має нічого спільного із цим поняттям. Ситуація почала мінятися тільки у заключний період радянської «перестройки», коли вперше до участі у виборах були допущені альтернативні кандидати [10; С. 4]. Союзні вибори 1989 року стали, першими, по суті, альтернативними виборами після встановлення тоталітарного радянського режиму, хоч із явними характерними антидемократичними особливостями.

Закони УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР» та «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР» відображають певний поступ у розумінні суті демократії порівняно із союзним законом 1988 р. Так, у даних нормативно-правових актах, схвалених 27 жовтня 1989 р., відсутні інститути «депутатів від громадських організацій» та «окружних передвиборчих зборів», а також передбачено можливість обирати депутатів на основі прямих і рівних виборів, з висуванням довільної кількості кандидатів на одне місце, з свободою обговорення виборчих програм, які пропонувалися кандидатами, з можливістю реального контролю за підрахунком голосів з боку громадськості [1; Ст. 62б; 2; Ст. 627]. Тим самим у перших, власне, українських виборчих законах були усунуті найбільш грубі порушення принципів загальних, рівних, прямих та вільних виборів.

Одночасно вищезгадані виборчі закони характеризувалися рядом недоліків, зокрема:

- питання модифікації виборчої системи навіть не розглядалося, вона залишалася тією ж, що і в союзному законі – мажоритарною абсолютної більшості;
 - комуністична партія продовжувала відігравати «керівну і спрямовуючу роль» у житті суспільства. Ситуація ускладнювалася ще й відсутністю спеціалізованого закону, який би сприяв розвитку конкурентної багатопартійної системи в Україні;
 - специфічним згідно Закону «Про вибори народних депутатів Української РСР» був статус Центральної виборчої комісії. Перш за все, у процесі формування складу ЦВК не було забезпечено її незалежність з боку органів державної влади. Рішення ж ЦВК були остаточними і не могли бути оскаржені. Все це створювало перешкоди для проведення вільних та чесних виборів вже на стадії їх організації.
- Разом з тим, 4 березня 1990 р. відбулися перші аль-

тернативні вибори до Верховної Ради УРСР. У першу чергу, вони відзначилися високою політичною активністю. Результати виборів були цілком прогнозованими. Як і очікувалося, більшість депутатських мандатів одержали комуністи. Цьому сприяло ряд факторів: недосконалість виборчого законодавства (про що мова йшла вище), існуюча на той час структура суспільства, чисельність партії, доступ до адміністративного ресурсу, значна фінансова підтримка КПУ, відсутність незалежної офіційної преси. Тим не менше, все це не зупинило демократизацію політичного та громадського життя країни. Зокрема, опозиції в особі Демократичного блоку вдалося здобути близько чверті (25 %) депутатських мандатів, що зробило її впливовим політичним гравцем.

У цілому ж наслідком проведення виборів у 1990 р. стало формування в Україні Верховної Ради, яку вперше можна було назвати парламентом на відміну від Ради попереднього скликання. Вищий законодавчий орган 1990 р. був обраний шляхом загального, рівного, прямого і таємного голосування на альтернативній основі (хоч із значними відхиленнями від міжнародних виборчих стандартів). У Верховній Раді було сформовано парламентську більшість та опозицію. Працює вже новообраний парламент на постійній основі на відміну від Верховної Ради попереднього скликання, яка збиралася лише на короточасні сесії, а в їх перерві вирішення найважливіших питань доручалося Президії. У роботі Верховної Ради УРСР XII скликання повноваження Президії були значно обмежені.

З урахуванням цього, вагомою подією у сфері активізації політичного життя країни стало прийняття 24 жовтня 1990 року Закону Української РСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) УРСР». Положення даного Закону закріпили наступні правові засади становлення й розвитку політичних партій в Україні:

- було скасовано «керівну і спрямовуючу роль» комуністичної партії у суспільстві, її монопольне становище;
- політичним партіям, громадським організаціям і рухам була забезпечена можливість через своїх представників, обраних до Рад народних депутатів, та в інших формах брати участь у розробці і здійсненні політики республіки, в управлінні державними і громадськими справами на основі їх програм і статутів відповідно до Конституції Української РСР і чинних законів;
- громадянам УРСР було надано право об'єднуватись

у політичні партії, інші громадські організації, брати участь у рухах, що б сприяли задоволенню їх законних інтересів [3; Ст. 606].

Проте, прийняття відповідного спеціалізованого законодавчого акту про політичні партії затягнулось аж на ціле десятиріччя. Активний процес партійного будівництва проходив дещо стихійно, поза сферою правового регулювання, що створювало невизначеність статусу цих суб'єктів і можливість зловживання партіями своїм особливим становищем у політичній системі [14; С. 3]. З іншого боку, не рідко ставало на заваді виконання партіями безпосереднього свого призначення – вираження політичної волі громадян, забезпечення їх прав та законних інтересів.

Таким чином, проведені дослідження дає можливість констатувати, що і в Польщі, і в Угорщині на початку 90-х років було розпочато активний процес відновлення інституту вільних виборів як дієвого та невід'ємного механізму демократії. Незважаючи на деяку стихійність цих процесів, було прийнято ряд важливих змін до діючих на той час Конституцій, а також базових спеціалізованих законів, які стали нормативним підґрунтям проведення перших, хоч і не в повній мірі, але вільних виборів. Щодо України, то у перших, власне, виборчих законах були усунуті найбільш грубі порушення принципів загальних, рівних, прямих та вільних виборів. Однак, по суті було, створено тільки загальну платформу для розвитку національного виборчого законодавства. Серед гострих та нагальних невирішених проблем у досліджуваній період залишилися питання обрання виборчої системи, прийняття закону про політичні партії, створення та нормативне закріплення органу конституційної юрисдикції як основного гаранту принципу верховенства права, від якого безпосередньо залежать якісні характеристики законів, у тому числі і виборчих.

У цілому ж державотворчий досвід країн ЦЄ є надзвичайно актуальним та корисним для України, враховуючи той факт, що на початку 90-х років ХХ ст. всі ці держави зіткнулися з однаковою проблемою – необхідністю відновити демократію. І Угорщина, і Польща значно успішніше справляються з вирішенням окресленого завдання у порівнянні з Україною. Тому аналіз правових засобів демократичних перетворень у державах ЦЄ з урахуванням внутрішньої специфіки розвитку та функціонування Української держави, виключно у симбіозі, зможе пришвидшити пошук та вироблення оптимальних шляхів побудови ефективної української моделі демократії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон Української РСР «Про вибори народних депутатів Української РСР» від 27 жовтня 1989 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1989. – № 45. – Ст. 626
2. Закон Української РСР «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР» від 27 жовтня 1989 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1989. – № 45. – Ст. 627
3. Закон Української РСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) УРСР» від 24 жовтня 1990 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1990. – № 45. – Ст. 606
4. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej // Dziennik Ustaw. – 1989. – Nr 19. – Poz. 101. – 8 s.
5. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989-1993 // Dz.U. – 1989. – Nr 19. – Poz. 102. – 23 s.
6. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej // Dz.U. – 1989. – Nr 19. – Poz. 103. – 3 s.
7. 1983. Evi III. Törvény az Országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról. [Електронний ресурс]. – 1 s. – Режим доступу: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8541>.
8. 1989. Evi XXXIV. Törvény az országgyűlési képviselők választásáról [Електронний ресурс]. – 1 s. – Режим доступу: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8632>
9. 1989. évi XXXIII. Törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról [Електронний ресурс]. – 1 s. – Режим доступу: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8631>
10. Богашева Н.В., Ключковський Ю.Б., Колісецька Л.В. Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989-2006 роки). – К.: ПЦ «Фоліант», 2006. – 146 с.

11. Бурдяк Віра Іванівна. Республіка Болгарія на зламі епох: політична трансформація суспільства / Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. – Чернівці : Рута, 2004. – 520с.
12. Бучковський Л. Трансформація виборчого законодавства Польщі (Парламентські вибори 1989–2004 р. // Вибори та Демократія. – 2008. – № 4 (18). – С.69-77
13. Голубок С. А. Право на свободные выборы: правовые позиции Европейского Суда по правам человека и формирование международно-правовых стандартов Содружества Независимых Государств: Автореф. дисс... канд. юрид. Наук (12.00.10) / Санкт-Петербургский государственный университет. – СПб., 2010. – 30 с.
14. Лук'янов Д. В. Держава і політичні партії (проблеми співвідношення та взаємодії): Автореф. дис... канд. юрид. наук (12.00.01) / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 17 с.
15. Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. — №1 (7). — С. 38-44
16. Тарасов И. Н. Институциональное развитие посткоммунистических политических систем стран Центрально-Восточной Европы: сравнительный анализ: Автореф. дисс... д-ра полит. наук (23.00.02) / Саратовский государственный социально-экономический университет. – Саратов, 2009. - 43 с.
17. Ткач Д. І. Політичні трансформації в Угорській Республіці на рубежі ХХ - ХХІ століть (у контексті демократичних перетворень у постсоціалістичних країнах Центральної та Східної Європи): Автореф. дис... д-ра політ. наук (23.00.02) / НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. — К., 2004. — 39 с.
18. Черленяк І. І. Особливості парламентської виборчої системи Угорщини // Стратегічні пріоритети. – 2007. – №4(5). – С. 41-47