

Музиченко Г.В.

Репрезентативність інституту парламентського представництва в сучасних країнах Європи

Розглядається інститут парламентського представництва шляхом аналізу історії виникнення виборчих цензів (вікового, майнового, гендерного, осілості та інших) і ступеня їх сучасного впливу на ефективність формування вищих виборчих органів влади в Україні й країнах Європейського Союзу.

Ключові слова: парламент, парламентське представництво, репрезентативність інтересів, виборчі цензи, активне та пасивне виборче право.

Рассматривается институт парламентского представительства путем анализа истории возникновения избирательных цензов (возрастного, имущественного, гендерного, оседлости и других) и степени их влияния на эффективность форми-

рования высших выборных органов власти в Украине и странах Европейского Союза.

Ключевые слова: парламент, парламентское представительство, репрезентативность интересов, избирательные цензы, активное и пассивное избирательное право.

Considerate the institution of parliamentary representation by the way of analyzing the genesis of the electoral qualifications (age, wealth, gender, residence, etc.) and their impact on the efficiency of formation of the elected authorities in Ukraine and European Union countries is in the article.

Key words: parliament, parliamentary representation, representation of interests, electoral qualifications, active and passive suffrage.

УДК 328:342.53+342.8

Музиченко Г.В.,
доктор політичних наук, професор,
професор кафедри політичних
наук і права
Південноукраїнського національного
педагогічного університету
імені К.Д. Ушинського

Постановка проблеми. Питання якісного політичного представництва інтересів різних соціальних груп і верств населення завжди перебували в колі наукового інтересу суспільствознавців та політологів. Необхідність поглиблення демократичних реформ, курс на які обрала сучасна Україна, потребує з'ясування низки питань, що входять до змісту інституту політичного представництва та вимагають сучасного осмислення для виявлення шляхів удосконалення вітчизняного інституту представництва згідно з європейськими демократичними стандартами політичного життя. Отже, перед політологами стоїть актуальне питання про дослідження критеріїв репрезентативності політичного представництва в країнах Європейського Союзу, до якого Україна прагне увійти, та окреслення можливих шляхів покращення цих показників в Україні.

Аналіз останніх публікацій. Вивченню окремих аспектів політичного представництва, парламентаризму й виборчих систем присвячено праці багатьох вітчизняних науковців, зокрема Р. Балабана, М. Горшенєвої, А. Ковлера, О. Лавриновича, В. Погорілка, А. Селіванова, М. Ставнійчук, О. Фрицького, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та інших. Вагомий внесок у розробку виборчої проблематики зробили також російські автори М. Баглай, Р. Єнгібарян, В. Лазарєв, В. Маклаков, Ю. Тихомиров, Б. Топорнін, В. Чиркін та інші.

Мета статті – дослідити показники репрезентативності інституту парламентського представництва в сучасних країнах Європи та України шляхом хронологічного аналізу формування виборчих кваліфікацій і виявлення ступеня їх впливу на ефективність представництва інтересів усього населення в сучасних вищих виборчих органах влади.

Виклад основного матеріалу. У політичній науці під терміном «представництво» мається на

увазі делегування повноважень певною групою осіб чи партією конкретній особистості, організації, органу для того, щоб відстояти власні інтереси в структурах влади.

Як має здійснюватись таке представництво? Відповіді на це питання були різними. Французький мислитель XVIII століття Ш.-Л. Монтеск'є вважав, що люди, як правило, знають інтереси й проблеми свого населеного пункту, міста, регіону краще, ніж інтереси й проблеми інших регіонів країни. Тому представників до владних органів доцільніше обирати не від усієї країни в цілому, а від окремих міст чи місцевостей, організованих у виборчі округи. З іншого боку, в Англії отримала поширення теорія «фактичного представництва», згідно з якою члени парламенту представляли не просто окремі прошарки та групи населення, а всю сукупність нації в цілому. У доповнення до цієї теорії політичні діячі Америки висунули концепцію географічного представництва, яка вбачала в членах законодавчих зборів представників певних груп, а не населення всієї держави [1, с. 587]. Р. Балабан стверджує: «Географічне представництво виключає представництво різних інтересів груп, що належать до однієї території, а фактичне – навпаки. Таким чином, інститут виборів, рекрутуючи політичні кадри, з певною мірою адекватності відтворює в представницькому органі соціально-політичну модель суспільства» [2, с. 7].

Інститут парламентського представництва впроваджується в практику політичного життя певної країни за допомогою інституту виборів, які варто розглядати в контексті й тісному взаємозв'язку.

За оцінками А. Ковлера та В. Шаповала, парламенти як інститути представницької влади постали в Європі в XI–XIII століттях. Спільна риса європейських середньовічних представницьких органів – їхній станово-представницький характер.

Р. Балабан зазначає: «Незважаючи на тривале й широке використання інституту виборів у політичній системі країн Європи, його впорядкування та певну легітимізацію, він усе-таки відрізнявся від сучасної моделі відсутністю двох принципових підходів. По-перше, участь у виборах не інтерпретувалася як справа народу країни, оскільки народ не був носієм влади, не мав політичних прав, не являв собою громадян. По-друге, відповідно, корпус виборців був вкрай малим, що заперечувало загальне виборче право» [2, с. 8].

Викристалізування корпусу виборців із загальної маси соціуму, на думку Р. Балабана, продовжують виконувати виборчі цензи. У «Словнику-довіднику політологічних термінів» вказано: ценз – це обмеження за певною ознакою, мета якого – стабілізація політичної системи. Чим стабільнішими є виборці, тим стабільнішим є керівництво [3, с. 217].

До кінця XVIII століття в Європі найпоширенішим видом обмежень виборчого права були майнові та станові цензи. Нині пріоритетними стали віковий ценз і ценз осілості.

Віковий ценз для участі в голосуванні пов'язується з досягненням повноліття, хоча спочатку в більшості країн Європи він становив 21–25 років. У другій половині XX століття його було знижено майже повсюдно до 18 років. Нині таке виборче право мають громадяни віком від 18 років приблизно в двох третинах країн світу [4]. Проте в багатьох країнах існує розбіжність між віковим цензом для активного й пасивного виборчого права. Зокрема, на виборах до нижньої палати парламентів Білорусі, Ірландії, Польщі, Російської Федерації співвідношення вікових цензів для активного й пасивного виборчого права становить 18 та 21 рік, у Румунії – 18 та 23 роки, у Бельгії й Італії – 18 та 25 років. На виборах до верхньої палати парла-

Таблиця 1

Якість парламентського представництва в парламентах країн Європейського Союзу (28) та України в аспекті статевого (гендерного) цензу

Назва країни	Парламентське представництво		Демографічні показники	
	Місць, усього	Жінки, осіб (%)	Населення, тис. осіб	Жінки, тис. осіб (%)
Австрія	244	77 (32)	8 426	4 317 (51)
Бельгія	221	86 (39)	10 840	5 766 (53)
Болгарія	240	59 (25)	7 285	3 339 (51,3)
Велика Британія	1 429	329 (23)	63 700	32 347 (51)
Греція	300	63 (21)	10 815	5 512 (51)
Данія	179	70 (39)	5 624	2 834 (51)
Естонія	101	21 (21)	1 286	690 (54)
Ірландія	226	43 (19)	4 593	2 319 (51)
Іспанія	616	217 (35)	46 816	23 712 (51)
Італія	953	291 (31)	59 685	30 796 (52)
Кіпр	56	6 (11)	840,4	432 (51)
Латвія	100	25 (25)	2 022	1 095 (54)
Литва	141	34 (24)	2 972	1 714 (53,6)
Люксембург	60	17 (28)	537	269 (51)
Мальта	70	10 (14)	416	209 (51)
Нідерланди	225	85 (38)	16 780	8 472 (51)
Німеччина	700	249 (36)	80 524	41 135 (51)
Польща	560	123 (22)	38 502	19 868 (52)
Португалія	230	66 (29)	10 487	5 492 (52)
Румунія	588	68 (12)	20 122	10 564 (53)
Словаччина	150	28 (19)	5 397	2 769 (51)
Словенія	130	32 (25)	1 964	1 005 (51)
Угорщина	386	35 (9)	9 938	5 219 (53)
Фінляндія	200	85 (42)	5 450	2 779 (51)
Франція	925	229 (25)	63 929	32 937 (52)
Хорватія	151	36 (24)	4 281	2 216 (52)
Чехія	281	53 (19)	10 437	5 327 (51)
Швеція	349	156 (45)	9 556	4 790 (51)
Україна	450/422*	53 (12)	45 373	24 327 (54)

*до складу депутатів Верховної Ради в 2014 р. обрано лише 422 особи через неможливість проведення виборів у деяких округах України

менту віковий ценз для пасивного виборчого права є значно вищим. Так, у Білорусі та Польщі він становить 30 років, у Румунії – 35 років.

Ценз осілості полягає в тому, що право брати участь у виборах і бути обраним надається лише тим громадянам, які проживають у тій чи іншій місцевості протягом певного часу. Так, наприклад, для отримання активного виборчого права на парламентських виборах необхідно 6 місяців постійно проживати на території відповідного виборчого округу або адміністративно-територіальної одиниці у Бельгії та Франції, 20 місяців – у Фінляндії.

Ценз осілості не варто ототожнювати із цензом громадянства, згідно з яким до участі у виборах допускаються лише особи, які є громадянами цієї держави протягом законодавчо встановленого терміну.

Тривалий час у країнах Європи та світу загалом зберігався статевий (гендерний) виборчий ценз. Лише наприкінці XIX століття в далекій Новій Зеландії (1893 р.), а на початку XX століття в Австралії (1902 р.) та Фінляндії (1906 р.) виборче право отримали жінки. У країнах-піонерах загального виборчого права (Франції та Швейцарії) жінки отримали право голосу лише після Другої світової

війни (у Швейцарії – у 1971 р.). Таємне голосування, що якнайкраще відповідає критеріям вільних і чесних виборів, уперше було запроваджено в Південній Австралії в 1858 р., у Великій Британії – в 1872 р., у США – після 1884 р. [2, с. 8–10]. У цілому інформація про сучасний стан гендерного впливу на інститут парламентського представництва в європейських країнах міститься в таблиці 1 (складено за даними офіційних сайтів парламентів і статистичних служб зазначених країн).

В українському суспільстві сьогодні ще наявні гендерні стереотипи щодо місця й ролі жінок у представницьких органах влади. Політика в Україні традиційно вважається чоловічою сферою діяльності. Зокрема, серед 422 народних депутатів восьмого скликання лише 53 жінки, тобто 12%. При цьому третину всіх законодавчих ініціатив до Верховної Ради України подають саме жінки. Натомість у Європі показники представництва жінок у парламентах складають 23%, у світі – у середньому 14%.

Чинне законодавство України з метою забезпечення демократичності утворення органів влади передбачає певні виборчі цензи, які сприяють

Таблиця 2

Якість парламентського представництва в Україні в аспекті вікового цензу

Рік	Чисельність населення (тис. осіб)		Показник репрезентативності	
	усього	18 років і старші	загальний	електоральний
1990	51 556,5	38 251,5	114	85
1991	51 623,5	38 397,8	114	85
1992	51 708,2	38 559,8	114	85
1993	51 870,4	38 769,4	115	86
1994	51 715,4	38 778,3	114	86
1995	51 300,4	38 632,3	114	85
1996	50 874,1	38 457,4	113	85
1997	50 400	38 275,6	112	85
1998	49 973,5	38 150,5	111	84
1999	49 544,8	38 075,1	110	84
2000	49 115	37 999	109	84
2001	48 663,6	37 922,9	108	84
2002	48 240,9	37 933,9	107	84
2003	47 823,1	37 944,5	106	84
2004	47 442,1	37 938,8	105	84
2005	47 100,5	37 971,3	104	84
2006	46 749,2	37 947,2	103	84
2007	46 465,7	37 929,6	103	84
2008	46 192,3	37 866,6	102	84
2009	45 963,4	37 777,1	102	83
2010	45 782,6	37 701,5	101	83
2011	45 598,2	37 594,9	101	83
2012	45 453,3	37 481,7	101	83
2013	45 372,7	37 382,3	100	83
2014	45 426,2	37 236,0	100	83
2015	42 745,5	36 457,9/34 627,4**	101	82

**кількість населення без урахування виборців Автономної Республіки Крим та м. Севастополя

формуванню якісного інституту парламентського представництва в державі. Так, у ст. 70 Конституції України та у виборчому законодавстві України визначено спеціальні умови (виборчі цензи, або кваліфікації) для отримання права голосу на виборах (активного виборчого права). До них відносять віковий ценз і ценз дієздатності.

Віковий ценз полягає в тому, що активне виборче право набувають громадяни України, яким на день виборів виповнилося 18 років.

Необхідно зазначити, що встановлення нижнього бар'єру у вигляді 18 років як віку отримання виборчого права є загальносвітовою тенденцією. Згідно із статистичними даними кількість виборців України за роки незалежності скоротилася на 1 735,3 тис. чол., або на 4,6%. Дані таблиці 2 (розраховано автором на основі даних з інтернет-ресурсів [5; 6]) відбивають стан парламентського представництва в Україні часів незалежності (1990–2015 рр.) з урахуванням запропонованих автором показників загальної й електоральної репрезентативності, які розраховуються шляхом поділу кількості постійного населення України (загальний) або загальної чисельності виборців (електоральний) на кількість депутатських місць у парламенті (450 до 2014 р. та 422 в 2015 р.). Показник загальної репрезентативності показує, яку кількість населення країни репрезентує кожний з обраних депутатів, а електоральний – репрезентативність кожного депутатського місця щодо кількості осіб, які мають право голосу.

Як видно з таблиці 2, за 24 роки незалежності репрезентативне навантаження на кожного депутата Верховної Ради України зменшується завдяки скороченню населення. Якщо в 1990 р. кожний депутат репрезентував 114 тис. осіб, то в 2013 р. – лише 100 тис. громадян. Збільшення цього показника в 2015 р. відбулося через те, що під час розрахунку враховувалася лише та кількість населення України, яка взяла участь у позачергових виборах до Верховної Ради України (без Автономної Республіки Крим та м. Севастополя), а кількість місць у парламенті становить не 450, як визначено Конституцією України, а 422 через неможливість провести вибори в Автономній Республіці Крим. Показник електоральної репрезентативності за цей час зменшився не настільки суттєво (з 85 до 82 тис.), що свідчить про скорочення потенційної бази електорату: діти у віці до 17 років за кількістю скоротилися з 13 305 до 7 990,4 тис. осіб (-40%) за паралельного збільшення кількості електорату у віці 65 років та старші із 6 174,6 до 6 905,3 тис. осіб (+10%) [6]. Отже, маємо тенденцію до суттєвого зрушення якості інституту парламентського представництва в Україні за рахунок цього показника, що носить скоріше негативний, ніж позитивний характер, адже в найближчій перспективі варто очікувати ситуацію, за якої обирати-

муть представники середнього та старшого віку, а обраними будуть представники цієї ж вікової групи населення. Звернемо увагу також на те, що найближчим часом суттєве поповнення електорату не передбачається, тому доцільною може бути пропозиція щодо скорочення кількості депутатських місць у парламенті.

Ценз дієздатності полягає в тому, що не мають права голос

у громадяни, визнані судом недієздатними.

Недієздатним визнається громадянин, який внаслідок психічної хвороби чи недоумства не може розуміти значення своїх дій або керувати ними. Лише суд на підставі ретельного вивчення медичного висновку може визнати громадянина недієздатним, а отже, не здатним обирати й бути обраним.

Конституція України та виборче законодавство України не передбачають інших виборчих цензів для активного виборчого права на парламентських виборах. Зокрема, мають право голосу громадяни, які перебувають у місцях позбавлення волі за вироком суду, а також затримані, заарештовані за підозрою в скоєнні злочину та інші.

Конституція України та виборче законодавство України встановлюють додаткові, порівняно з активним виборчим правом, обмеження щодо пасивного виборчого права громадян, а саме:

1) підвищується віковий ценз (з 18 до 21 року на виборах народних депутатів України та до 35 років на виборах Президента України). Це обумовлюється тим, що діяльність парламентаря передбачає наявність у нього певного життєвого досвіду, належного освітнього рівня, здатності до вирішення складних політичних, правових, економічних і соціальних проблем, що досягається з відповідним віком;

2) встановлюється ценз осілості на виборах народних депутатів України, який передбачає, що за громадянином України визнається право бути обраним народним депутатом після п'яти років проживання на території України. Це обмеження обумовлюється тим, що член законодавчого органу має бути добре обізнаним із різними аспектами суспільного життя країни [7; 8].

Насправді обмеження, які вводяться цими цензами, мало що змінюють у загальній картині: виборче право – і пасивне, і активне (право обирати) – майже жодним чином не сприяє оздоровленню політичної системи. Сучасний український дослідник Д. Азаров зазначає: «Занадто багато людей наділяються правом приймати державні рішення (а поставити хрестик у бюлетені – це також державне рішення), і ліберальна виборча система ніяк не ранжує виборців та тих, хто обирається для вибудовування оптимального державного устрою. Хоча таке ранжування необхідне, і це чудово розуміли наші предки» [9].

Для підвищення якості інституту парламентського представництва дослідниками пропонується введення додаткових цензів. Зокрема, Д. Азаров пропонує: «Перший може здатися занадто радикальним, проте введення тільки його одного вже здатне значно оздоровити існуючу систему. Ідеться про те, що правом голосу мають наділятися лише ті, хто несе кошти «в загальний котел», тобто платники податків. Податок у цьому разі є не платою за право голосувати й бути обраним, а маркером того, що людина, яка обирає, зайнята суспільно-корисною працею» [9].

Крім такого принципу й пов'язаних із ним цензів, безумовно, мають існувати також інші цензи, які захищатимуть суспільство від участі в його управлінні засуджених (як майже в усіх штатах США й Великобританії) та інших людей, чиї моральні якості є сумнівними, наприклад, осіб, позбавлених батьківських прав (як у Голландії). В Ісландії виборець має «вести пристойний спосіб життя та володіти доброю вдачею». Таке ранжування, звичайно, навряд чи може здійснитися на практиці, однак за сучасної системи тотального контролю й обліку, як вважає Д. Азаров, цілком можливо виключити з переліку тих, хто голосує, наркоманів (як у Мексиці), психічно хворих та інших подібних осіб.

Загалом винятки з правил можуть і повинні існувати. Однак при цьому не можна порушувати фундаментальний принцип, який Д. Азаров сформулював таким чином: «Ухвалювати рішення, що впливають на життя суспільства, можуть лише ті, хто в це суспільство щось привносить». Із цим принципом важко не погодитись, проте варто пам'ятати також, що якісне парламентське представництво та якісний, компетентний виборець – це різні поняття. У гонитві за якістю виборця є небезпека загубити значну кількість населення, яке не здатне робити компетентний вибір та приймати політичні рішення в інтересах усього суспільства або просто не цікавиться політикою та не є активним у громадському плані. А парламентське представництво має охоплювати все населення без винятку.

Висновки. Проведене дослідження репрезентативності діючого інституту парламентського представництва в сучасних країнах Європи та в Україні свідчить про доцільність збереження таких традиційних показників репрезентативності, як гендер і вік. За цими показниками маємо сут-

тєву розбіжність між європейськими стандартами та сучасною Україною, особливо за показником гендерної рівності. Встановлено, що зберігається вплив такого чинника, як тип виборчої системи на гендерне представництво й репрезентативність представництва у вищих виборчих органах. Особливо це спостерігається в Україні, де жінки мають більше шансів потрапити до парламенту за умов пропорційної виборчої системи. Показовим у цьому разі є показник частоти обрання жінок на одномандатних виборчих округах на останніх позачергових виборах до Верховної Ради України, за якими депутатський мандат отримали лише дві жінки. Усього до нового складу парламенту України потрапило 53 жінки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ковлер А. Очерк по истории парламентаризма / А. Ковлер // Парламенты мира : сб. / Советско-американский фонд «Культурная инициатива». – М. : Высшая школа ; Интертранс, 1991. – С. 579–623.
2. Балабан Р. Теорія виборчої системи / Р. Балабан. – К. : Либідь, 2007. – 112 с.
3. Словник-довідник політологічних термінів / за ред. М. Гетьманчука, П. Ткачука. – Львів : Військовий інститут Національного університету «Львівська політехніка», 2006. – 228 с.
4. Ткаченко О. Принципи структурування політичних партій / О. Ткаченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lnu.edu.ua/faculty/Phil/O_Tkachenko.pdf.
5. Динаміка кількості виборців (1991–2013 рр.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sumynews.com/data-journalism2/humanitarian-policy/item/5880-dynamika-kilkosti-vybortsiv-1991-2013-rr.html>.
6. Населення України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.
8. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 р. № 4016-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.
9. Азаров Д. Виборче право. Частина 2: цензи та відповідальність / Д. Азаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sq.com.ua/ukr/article/suspilnij_ustrij/viborche_pravo_chastina_2_cenzi_ta_vidpovidalnist.