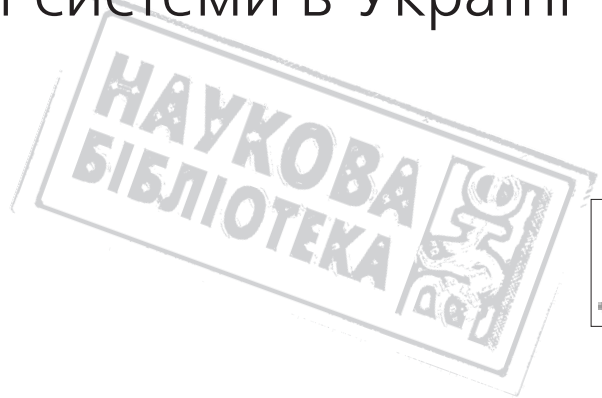


# Політико-правові особливості становлення виборчої системи в Україні



Сергій БАТУРА,  
аспірант Інституту законодавства  
Верховної Ради України



**Проблема вдосконалення виборчого законодавства України не втратила актуальності з часів проголошення незалежності. Підтвердженням цього є постійний процес внесення змін до виборчих законів, а також прийняття нових. Така тенденція зумовлена переважно відсутністю досвіду в побудові демократичної виборчої системи, яка відповідала б вимогам суспільства та міжнародним виборчим стандартам, що, своєю чергою, впливає на якість відповідних нормативно-правових актів. Окрім того, існує також проблема зіткнення інтересів політичних груп, які захищають власні позиції. Це призводить до побудови виборчої системи, здатної забезпечити перемогу конкретних політичних сил.**

Проблему розвитку виборчої системи в Україні переважна більшість дослідників розглядає в контексті становлення певного типу виборчої системи, яка застосовувалася під час конкретних виборів до Верховної Ради. З огляду на це актуальним залишається здійснення системного політико-правового аналізу становлення виборчої системи в Україні. З-поміж авторів, котрі вивчають цю проблематику, слід виокремити таких, як Ю. Ключковський, Н. Богашева, В. Мойсієнко, І. Кресіна, Є. Перегуда, Ю. Тодика, О. Бандурка, А. Ткачук, М. Рибачук, І. Шкурат, М. Рябець, М. Князева, О. Головка та В. Мороко.

Новітній виборчий досвід українського суспільства на загальнонаціональному рівні ґрунтується на досвіді виборів народних депутатів УРСР, що відбулися в 1990 році, а також виборів до Верховної Ради України, проведених у 1994, 1998, 2002, 2006 та 2007 роках. Як зазначає Ю. Ключковський, відповідне виборче законодавство ілюструє поступовий, хоча й нерівномірний шлях українського народу до демократії, еволюцію законодавчої реалізації основних принципів виборчого права, що супроводжувалася переходом від однієї до іншої виборчої системи [1, с. 43]. Згадані вибори проводилися відповідно до Закону про вибори народних депутатів УРСР 1989 року та законів про вибори народних депутатів України, прийнятих у 1993, 1997, 2001 та 2004 роках.

Так, Законом про вибори народних депутатів Верховної Ради УРСР 1989 року передбачалося застосування мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості в одномандатних округах із голосуванням у двох турах. У першому турі відповідно до ч. 2 ст. 50 Закону про вибори народних депутатів Верховної Ради УРСР для обрання депутатом була потрібна абсолютна більшість голосів виборців, що взяли участь у голосуванні; в другому турі, до якого допускалися лише два кандидати (перші за кількістю голосів, отриманих у попередньому турі), згідно зі ст. 54 закону для перемоги досить було відносної більшості голосів (стосовно іншого кандидата). За наявності тільки двох кандидатів у першому турі й відсутності з-поміж них переможця другий тур не проводили, а призначали повторні вибори з новим висунуттям кандидатів (ст. 55) [2]. Ця система була певним аналогом виборчої системи, яка традиційно застосовується на виборах президента Французької Республіки. Вибори вважалися такими, що не відбулися, якщо в них узяла участь менш як половина виборців округу, внесених до списків виборців. Слід зазначити, що виборча система абсолютної більшості призводила до ускладнення визначення переможця та необхідності проведення повторних виборів у виборчому окрузі. Результатом цього могло стати недообрання складу

парламенту та, як наслідок, відсутність у ньому представників конкретних виборчих округів. Запропоновані «згори» рішення схвалювалися одностайно, а виборці не могли вплинути на поведінку свого представника, як і депутат — на дії когось із міністрів [3, с. 84–86].

Наступні вибори Верховної Ради України, які відбулися 1994 року, стали позачерговими. Їх призначили внаслідок тиску на структури державної влади, який чинили шахтарі протягом літа та осені 1993 року. Правовою базою зазначених виборів слугував Закон про вибори народних депутатів України від 18 листопада 1993 року, який надав перевагу попередній виборчій системі, проте не розв'язав проблеми її якісного функціонування. По-перше, на практиці процедура визначення переможця у виборчому окрузі залишалася складною, адже, як і раніше, потребувала проведення декількох турів голосування. По-друге, факт визнання виборів дійсними потребував досить високої явки громадян. За ч. 3 та 4 ст. 43 закону вибори визнавалися такими, що не відбулися, якщо в них узяло участь менш як 50 відсотків від кількості осіб, унесених до списків виборців цього округу, а також у зв'язку з вибуттям усіх зареєстрованих в окрузі кандидатів. Обраним вважається кандидат у депутати, який одержав на виборах більш як половину голосів виборців, що взяли участь у голосуванні, але не менш як 25 відсотків від кількості виборців, унесених до списків виборців цього округу [4]. Як зазначає А. Ткачук, визначення переможця на виборах із застосуванням системи абсолютної більшості голосів мало катастрофічні наслідки для формування складу парламенту України. Ця обставина зумовлювалася такими чинниками: по-перше, застосуванням вимоги про участь 50 відсотків виборців для визначення виборів такими, що відбулися; по-друге, застосуванням двотурової мажоритарної системи абсолютної більшості, за якої обраним в одномандатному виборчому окрузі вважався кандидат, що отримував абсолютну більшість голосів, у тому числі і в другому турі. Крім того, кандидат, не обраний в окрузі, втрачав право балотуватися на повторних виборах у цьому окрузі. Унаслідок застосування такої виборчої системи Верховна Рада другого скликання розпочала роботу, маючи лише трохи більш як дві третини свого конституційного складу, й до кінця скликання жодного дня не працювала в повному складі [5, с. 62].

Перших значних змін виборча система України зазнала 1997 року, коли в результаті тривалих дебатів прийняли новий Закон про вибори народних депутатів України. Головною особливістю зазначеного закону було закріплення змішаної виборчої системи у рівному співвідношенні пропорційної та мажоритарної складових (50:50). У результаті її запровадження у виборах 29 березня 1998 року вперше взяли участь партії та виборчі блоки як самостійні учасники, а не як суб'єкти висунення кандидатів у мажоритарних округах. Змішана виборча система була закріплена ч.1 ст.1 Закону про вибори народних депутатів України від 24 вересня 1997 року. Окрім того, ця стаття встановлювала кількість депутатів, які обираються в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості (225 депутатів), а також за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва (225 депутатів) [6].

На відміну від попередніх законів про вибори народних депутатів України, закон 1997 року зробив виборчу систему більш функціональною, бо не лише запровадив пропорційну складову, а й вніс зміни до мажоритарної системи виборів, надавши перевагу системі відносної більшості. На противагу мажоритарній системі абсолютної більшості, яка довгий час діяла в Україні, система відносної більшості давала можливість проводити вибори в один тур та формувати парламент у повному складі. Водночас запровадження пропорційної складової змішаної виборчої системи давало змогу голосувати в багатомандатному виборчому окрузі за політичні партії та блоки. Однак, зазначає Т. Кіс, таке голосування відбувалося лише за список у цілому без надання можливостей визначення в ньому преференцій [7, с. 26]. Відповідно до ч. 6 ст. 42 Закону про вибори народних депутатів України 1997 року, до розподілу депутатських мандатів допускалися лише ті політичні партії, які отримали чотири або більше відсотків голосів виборців. Закон надав перевагу пропорційній виборчій системі, яка за способом розподілу місць у парламенті належить до системи найбільшої частки, що залишилася, а за способом виявлення електоральних переваг — до типу пропорційної виборчої системи із застосуванням жорстких виборчих списків. Як бачимо, перехід до нового типу виборчої системи, з одного боку, значно спрощував процес визначення переможців у виборах. З другого — позбавляв виборців можливості надавати перевагу конкретним кандидатам, бо голосування відбувалося за виборчий список партії в цілому. Загалом, як зазначають М. Рибачук та І. Шкурат, запровадження змішаної мажоритарно-пропорційної виборчої системи значно спростило виборчий процес, уможлививши проведення виборів в один тур. До того ж уперше за пропорційною складовою до парламенту пройшли 8 політичних партій [8, с. 94].

Наступний Закон про вибори народних депутатів України, прийнятий 18 жовтня 2001 року, залишив змішану мажоритарно-пропорційну виборчу систему (ч. 3 ст. 1) [9], однак істотно змінив порядок організації виборчого процесу та реєстрації політичних партій.

Змішана система виборів не розв'язала ключових проблем обох її складових. З одного боку, застосування закритих виборчих списків (ч. 12 ст. 66) за пропорційної системи, що передбачають голосування за партію в цілому, як і раніше, позбавляло виборців можливості впливати на персональний склад парламенту. З другого — під час застосування мажоритарної системи відносної більшості поставала проблема невідповідності результатів виборів реальним уподобанням громадян. Як зазначає В. Мороко, на парламентських виборах 2002 року 183 із 225 депутатів мажоритарників здобули менш як 50 відсотків голосів виборців. Деякі з них узагалі отримали від 10 до 20 відсотків голосів [10, с. 112].

Законом про вибори народних депутатів від 29 березня 2004 року запроваджено виключно пропорційну виборчу систему (ч. 3 ст. 1) [11] за закритими виборчими списками в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі. Можна погодитися з Ю. Ключковським у тому, що «єдиний виборчий округ і категоричне голосування лише за партії були тими елементами виборчої системи, які забезпечували її простоту й зрозумілість широкому суспільному загалу. Це був крок, спрямований на те, щоб уникнути суспільного несприйняття цілком нового для українського електорату підходу до ви-

борів депутатів» [12, с. 104]. Спростилася процедура голосування, значно посилилася роль політичних партій у державі як головних суб'єктів виборчого процесу.

Проте голосування лише за назву партії унеможливило вплив виборця на персональний склад парламенту, бо до виборчого бюлетеня згідно із законом вписували лише першу п'ятірку кандидатів (ч. 4 ст. 78) [13, с. 836]. Як бачимо, новий закон про вибори хоча й змінив тип виборчої системи, але не усунув її ключової проблеми — застосування закритих виборчих списків. Одним зі шляхів її усунення мало бути запровадження відкритих виборчих списків. Однак головним аргументом проти їх застосування стало значне ускладнення процедури голосування. За умов, коли суб'єктами виборчого процесу, наприклад, 2006 року, за даними ЦВК, стали 45 партій (блоків), кожна з яких могла внести до списку від 18 до 450 кандидатів, форма й розмір виборчого бюлетеня були б надто складними. Окрім того, під час застосування пропорційної виборчої системи із закритими списками постає проблема відсутності зв'язку кандидата з виборцями.

Зазначмо, що Законом про вибори народних депутатів України 2004 року виборчий бар'єр для проходження політичної партії (блоку) до парламенту було знижено з 4 до 3 відсотків кількості виборців, які брали участь у голосуванні (ч. 4 ст. 1). Підрахунок голосів здійснювали з використанням квоти Хейра. Під час підрахунку голосів за цим методом загальною кількістю бюлетенів ділять на кількість мандатів і в такий спосіб визначають квоту. Кількість цілих квот, які міститимуть відсоток голосів, здобутих політичною силою, відповідатиме кількості отриманих нею мандатів. Як зазначає С. Кальченко, така система, з одного боку, сприяє високому ступеню пропорційності переведення голосів виборців у депутатські місця, а з другого — залишає достатньо механізмів партійного контролю. Знизивши бар'єр до трьох відсотків, Україна уникнула загально-регіональних тенденцій до підвищення виборчого порога з метою запобігання розпорошеності парламентських партій. Водночас такий крок можна розглядати як поступку для невеликих партій із впливовими лідерами. Окрім того, з автором варто погодитися, що до позитивів зазначеної пропорційної виборчої системи можна віднести такі: по-перше, стабільну політичну структуру ізацію законодавчого органу; по-друге, створення більших можливостей для формування коаліційного уряду; по-третє, розвиток партійної системи; по-четверте, сприяння утвердженню загальнонаціональних інтересів; по-п'яте, зменшення впливу адміністративного ресурсу на результати виборів [14, с. 106].

Як бачимо, зниження виборчого бар'єра, з одного боку, сприяло спрощенню проходження до Верховної Ради України більшої кількості політичних партій. З другого — встановлення бар'єра (навіть зниженого) призвело до часткової втрати кількості голосів виборців, відданих за політичні партії (блоки), котрі не подолали визначеного виборчого бар'єра.

Отже, в законах про вибори народних депутатів України 1989, 1993, 1997, 2001 та 2004 років простежується еволюція виборчої системи, яка пройшла шлях від мажоритарної системи абсолютної більшості до пропорційної системи із закритими списками. І це крайнощі. Застосування в Україні всіх основних типів виборчих систем протягом досить короткого періоду свідчить про намагання віднайти найоптимальнішу виборчу модель, яка задовольнила б інтереси політичних сил та їхній електорат.

З одного боку, поступовий перехід від мажоритарної системи до пропорційної демонструє прагнення наблизитися до європейської практики проведення виборів, тому що у 18 з 27 країн-членів Євросоюзу нині діє пропорційна виборча система. Її особливості визначено у виборчому законодавстві, зокрема в конституціях цих країн [15, с. 16]. З другого — запровадження виключно пропорційної виборчої системи із застосуванням закритих списків на практиці призвело до формування складу парламенту не самими виборцями, а політичними лідерами. Отже, незважаючи на технічну складність проведення голосування, найоптимальнішою для України на сучасному етапі могла б стати змішана виборча система із застосуванням у пропорційній складовій відкритих виборчих списків. ▢

### Джерела

1. Богашева Н., Ключковський Ю. Еволюція виборчої системи в Україні // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2005. — № 1. — С. 42–49.
2. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки про вибори народних депутатів Української РСР від 27.10.1989 р. — [Електронний ресурс]. — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/8304-11>
3. Кресіна І., Перегуда Є. Парламентські вибори в Україні: правові і політичні проблеми. — К.: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2003. — 366 с.
4. Закон України про вибори народних депутатів України від 18.11.1993 р. — [Електронний ресурс]. — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3623-12/page>
5. Ткачук А. Скільки коштує недосконале законодавство? // Місце та регіональне самоврядування в Україні. — 1994. — Вип. 3(8). — С. 60–65.
6. Закон про вибори народних депутатів України від 24.09.1997 р. — [Електронний ресурс]. — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/541/97-вр/page>
7. Кіс Т. Виборчі системи та їх політичні наслідки // Нова політика. — 1996. — № 2. — С. 23–31.
8. Рибачук М., Шкурат І. Історичні аспекти становлення виборчої системи в Україні // Політичний менеджмент. — 2004. — № 1. — С. 83–96.
9. Закон Про вибори народних депутатів України від 18.10.2001 р. — [Електронний ресурс]. — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2766-14>
10. Мороко В. Розвиток виборчого законодавства України у 1996–2007 роках // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. — 2010. — № 6(50). — С. 108–119.
11. Закон про вибори народних депутатів України від 25.03.2004 р. — [Електронний ресурс]. — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1665-15/page>
12. Ключковський Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство: Монографія. — К.: Час Друку, 2011. — 132 с.
13. Чуб О. Трансформації у виборчому законодавстві України // Форум права. — 2011. — № 3. — С. 836–840. — [Електронний ресурс]. — <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11coovzu.pdf>
14. Кальченко С. Правові можливості оскарження в адміністративному порядку порушень Закону «Про вибори народних депутатів» // Юридичний журнал. — 2005. — № 9(39) — С. 103–113.
15. Батура С. Порівняльно-правовий аналіз пропорційних виборчих систем країн-членів Європейського Союзу // Віче. — 2012. — № 18. — С. 14–16.