

ВІННИК

Іван Юлійович

ivinnyk03@gmail.com

УДК 342.8

ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ В УКРАЇНІ

студент, Київський
національний
університет імені Тараса
Шевченка, Інститут
післядипломної освіти

LEGAL ASPECTS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF ELECTORAL SYSTEMS IN UKRAINE

VINNYK Ivan Yuliiovich – student, Institute of Postgraduate Education of Kyiv National University after Taras Shevchenko

Наукова стаття присвячена питанню становлення та розвитку виборчих систем в Україні, а також їх порівняння. З'ясовано, що в новітній історії України під час формування вищого законодавчого органу найчастіше застосовували змішану виборчу систему. Досліджено її негативні ознаки, зокрема, які стосувались реалізації волевиявлення виборців. Проаналізовано ключові положення Виборчого кодексу України, зокрема, які стосуються підготовки та проведення виборів до українського парламенту та здійснено їх порівняльний аналіз з ключовими положеннями змішаної виборчої системи. З'ясовано, що запроваджена Виборчим кодексом України пропорційна виборча система з «відкритими» списками кандидатів сприятиме реальному волевиявленню громадян на виборах.

* * *

Научная статья посвящена вопросу становления и развития избирательных систем в Украине, а также их сравнению. Установлено, что в новейшей истории Украины при формировании высшего законодательного органа чаще всего применяли смешанную избирательную систему. Исследовано ее негативные признаки, в частности, касающиеся реализации волеизъявления избирателей. Проанализированы ключевые положения Избирательного кодекса Украины, в частности, касающиеся подготовки и проведения выборов в украинский парламент и осуществлен их сравнительный анализ с ключевыми положениями смешанной избирательной системы. Выяснено, что введена Избирательным кодексом Украины пропорциональная избирательная система с «открытыми» списками кандидатов будет способствовать реальному волеизъявлению граждан на выборах.

* * *

Introduction. The history of the Ukrainian Parliament functioning counts many electoral systems. The constant change of one kind or another was supposed to eliminate the shortcomings that were revealed during the preparation and carrying out the last elections. For a long time elections were holding under a mixed electoral system, but the combination of proportional and majoritarian components in it did not allow to provide the real expression of the citizens' will and the effective parliament functioning. Therefore the legislator has been tasked with introducing a more optimal voting model. The result in this area was the adoption the Electoral Code of Ukraine in 2019.

The purpose of the paper is to identify the main disadvantages of a mixed electoral system. to carry out the comparative analysis of the activity of deputies, which elected by different components of the mixed electoral system, to investigate the key points of the Electoral Code of Ukraine that will form the basis of legal regulation of the preparation and holding the elections to the Ukrainian Parliament and to compare them with the previous electoral system features.

Results. Despite the combination of proportional and majoritarian electoral systems, their inherent negative features remained relevant. We are talking about the lack of opportunity to select specific candidates from the electoral lists of parties, whose votes were not supported by another candidate in the single-member district etc. At the same time there was a pronounced preference for the proportional system over the majority one, because thanks to the popularity of the political party candidates could obtain a mandate without "special" effort. It is determined, that the points of the new Electoral Code of Ukraine provide the introduction of a new electoral system that will allow citizens to independently determine the priority of a candidate on the list during the distribution of mandates. At the same time the analysis of the Electoral Code shows that in some cases it will still be possible to keep "closed" lists.

Conclusion. The Electoral Code of Ukraine, approved by the People's Deputies, is another testimony to the prudence of their political will and readiness to take into account the demands of society. During the analysis of the codified act it was found out that it will promote the political will of the citizens in the elections and ensure the efficiency of the deputies themselves.

Ключові слова: парламент; вибори; змішана виборча система; Виборчий кодекс України; «відкриті» списки;

Ключевые слова: парламент; выборы; смешанная избирательная система; Избирательный кодекс Украины; «открытые» списки

Keywords: parliament; elections; mixed electoral system; Election code of ukraine; "open" lists

ВСТУП

В Україні тривалий час здійснювався пошук оптимальної виборчої системи. Пов'язано це було з тим, що кожен застосований вид мав суттєві недоліки, що зумовлювали неефективність його використання.

Найчастіше вибори відбувались за змішаною виборчою системою (далі – змішана система), яка

поєднувала в собі ознаки пропорційної та мажоритарної виборчих систем. Таке рішення вважалося оптимальним варіантом поєднання ефективного формування парламенту та представництва інтересів різних верств населення. Водночас в додаток до збережених недоліків обох складових змішаної системи, після виборів також виник умовний поділ депутатського

корпусу на дві частини, відмінні ознаки яких характеризувались не лише способом обрання парламентарів, а навіть предметів їх роботи.

Проблематика функціонування виборчих систем в Україні була досліджена в наукових працях М. Бучин, І. Федорій, В. Погорілка, В. Копейчикава, Т. Кіса, Р. Панкевича та інших науковців.

Актуальність порушеного питання в сучасних умовах без сумніву має місце, оскільки в Україні вкотре відбулись зміни правого регулювання виборчого законодавства: ухвалений з правками Президента Виборчий кодекс запровадив принципово новий підхід до обрання народних депутатів. У зв'язку з цим виникає необхідність у проведенні аналізу положень зазначеного акту, а також визначення його переваг та недоліків.

МЕТА роботи – виокремити основні недоліки змішаної системи, які мали місце під час підготовки та проведення виборів в Україні; порівняти особливості роботи та відповідальності парламентарів, які були обрані за різними складовими змішаної виборчої системи; визначити ключові ознаки Виборчого кодексу України, що стосуються підготовки та проведення виборів до парламенту та порівняти їх із ознаками змішаної виборчої моделі, з'ясувавши чи зможе український електорат надалі більш якісно реалізувати свої виборчі права.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Для досягнення поставленої у науковій роботі мети було використано методи синтезу та аналізу, деталізації, порівняння, систематизації та ін.

РЕЗУЛЬТАТИ

Вибори, як форма безпосередньої демократії, виступають одним з головних способів формування влади, тому підтримуючи окремого кандидата та (або) політичну партію, громадяни фактично визначають політичний курс держави.

Чи не найважливішим елементом для реального волевиявлення є тип виборчої системи який буде застосовано під час виборчого процесу.

Після проголошення незалежності України, в державі було запроваджено різні моделі виборчих систем стосовно виборів народних депутатів України. Наприклад, у 1994 р. склад парламенту був сформований за мажоритарною системою абсолютної більшості, у 1998 р. та 2002 р. – за змішаною системою, чергові у 2006 р. та позачергові парламентські у 2007 р. були проведені суто за пропорційною системою, а в 2011 р. Законом України «Про вибори народних депутатів України» [1] було повернуто змішану систему. Такі чергування характеризувались політичною свідомістю парламентарів, які прагнули застосувати на наступних виборах більш досконалу модель [2, с. 61].

У 2014 р. Україна знову скористалася змішаною системою. Головним її недоліком стала пропорційна складова, за якої формування виборчих списків кандидатів відбувалось за «закритим» принципом. Це означає, що виборці можуть лише підтримати партію в цілому, однак позбавлені можливості визначити які саме кандидати від неї потраплять до парламенту.

Окрім ідеології політичної сили, громадян як

правило приваблювало її організаційне ядро – перші п'ять кандидатів зі списку [2 с. 61]. Наприклад, передові позиції на виборах 2014 р. переважно займали відомі журналісти, активні громадські діячі та політичні в'язні [3]. Завдяки підтримці їх прихильників, партія здобувала високий рейтинг. Водночас значна кількість інших кандидатів у цьому ж списку мала змогу не лише отримати мандат «за рахунок» інших осіб, а й ігнорувати виконання депутатських обов'язків, розраховуючи на повторне обрання за тим же способом.

Передусім парламентарі зобов'язані дбати про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави. Вони виконують ці обов'язки шляхом участі у здійсненні законодавчої, установчої та контрольної функцій Верховної Ради України [4, с. 77].

Рішенням Конституційного Суду України від 7 липня 1998 р. №11-рп/98 було зазначено, що за допомогою механізму представництва громадяни реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами і здійснюють народне волевиявлення, а виконання народним депутатом України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників впливає зі змісту присяги, яку він склав перед Верховною Радою України [5].

На рівні Закону визначено, що кожен народний депутат зобов'язаний: вивчати громадську думку, потреби і запити населення; розглядати звернення виборців; інформувати про свою депутатську діяльність; проводити особистий прийом громадян тощо [6]. Для виконання таких завдань парламентарям відводиться четвертий тиждень кожного календарного місяця впродовж сесії [7].

Однак на практиці лише депутати-мажоритарники приділяли увагу вказаній роботі, оскільки у разі не проведення подібних заходів на окрузі могла виникнути реальна загроза втрати довіри виборців.

Такий наслідок мав просте пояснення: територіальних громад передусім цікавив зв'язок зі своїм депутатом, під час якого була змога висловити свої потреби стосовно представництва інтересів громади на державному рівні та отримати підтримку депутата, який її представляє. До того ж у суспільстві досить поширеним є переконання, що народний депутат має здійснювати функцію представництва персонально кожного виборця. Тому досить часто серед основної діяльності депутатів вагоме місце займала робота зі зверненнями громадян, які порушували різноманітні питання приватного характеру.

Деякі інші особливості у роботі з електоратом мали депутати, обрані у багатомандатному виборчому окрузі. Зв'язок з їх виборцями здійснювався в порядку визначеному депутатськими фракціями (групами) Верховної Ради України [6].

Механізми представництва політичною партією інтересів виборців значно ускладнені з огляду на таке: 1) законодавством не передбачено жодних юридичних наслідків у випадку не визначення фракцією або депутатською групою порядку представництва народних депутатів в округах; 2) відсутні санкції (за винятком політичної відповідальності перед партією) щодо депутатів, які не дотримуються визначеного

порядку персонального представництва; 3) т.зв. «регіоналізація» партій (низка фракцій парламентських партій у Верховній Раді попередніх скликань мали чітко виражене домінування у своєму складі представників певного регіону) створювала можливості для виникнення ситуацій, коли народні депутати були закріплені у тих регіонах, проблеми яких для них невідомі [8].

Навіть у разі невиконання обов'язків у зазначеній сфері на наступних виборах їх бездіяльність, як правило, нівелювалась «досягненнями» політичної партії, у списки якої вони були включені.

Відповідно між народними депутатами України прослідковувалась певна диспропорція: депутати, обрані в одномандатних округах (далі – «мажоритарники») систематично працювали на своїх виборчих округах, інші – займались популяризацією своєї політичної сили, та не були обтяжені роботою з виборцями.

На сьогодні підставами для достроково припинення повноважень народного депутата України можуть бути: його особиста заява про складення депутатських повноважень; набрання законної сили обвинувальним вироком відносно нього; визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім, смерті або порушення вимог несумісності з іншими видами діяльності [6].

Конституція ж передбачає окрему підставу для дострокового припинення повноважень – не входження народного депутата України, обраного за списками від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або його вихід із складу такої фракції [9].

Водночас під поняттям "невходження" треба розуміти відмову народного депутата увійти до складу депутатської фракції, а під "виходом" – припинення ним свого перебування у складі зареєстрованої депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій) за списком якої він обраний [10].

Тобто навіть виключення депутата зі складу фракції за недотримання ідеології своєї політичної партії не може бути підставою для припинення депутатської діяльності.

Громадяни України також позбавлені можливості відкликати парламентарів. Вказана позиція законодавця є досить дивною з правової точки зору, оскільки самі ж виборці делегують представницькі повноваження.

Варто відзначити, що єдиний випадок, який і передбачав наявність інституту відкликання народного депутата, яким не було виправдано довір'я виборців (1995 – 2001 рр.), поширювався виключно на депутатів, обраних в мажоритарних округах [11].

З вищенаведеного вбачається, що по суті пропорційна складова змішаної виборчої системи була більш вигідним варіантом обрання у парламент порівняно з мажоритарною.

Зі свого боку ухвалені з правками Президента Виборчий кодекс України запровадив новий порядок підготовки та проведення виборів.

Зокрема, зазначеним актом передбачено, що відтепер парламентські вибори здійснюються на засадах

пропорційної системи за єдиними списками кандидатів у депутати у загальнодержавному виборчому окрузі (далі – єдині списки), з яких формуються регіональні виборчі списки кандидатів у депутати (далі – регіональні списки) [12]. Тобто надалі реалізація права громадян України на висунення кандидатів у депутати може бути здійснено лише через політичні партії.

Виборчим кодексом також визначено, що регіональні списки формуються в 27 виборчих регіонах, межі яких визначаються з врахуванням адміністративно-територіального поділу України. Винятком з цього правила є поділ Київської та Дніпропетровської області на два окремих виборчі регіони, а також віднесення меж територій Херсонської області, Автономної Республіки Крим та міста Севастополь до складу Південного регіону.

Можлива кількість кандидатів від партії в одному регіональному списку становитиме від п'яти до сімнадцяти осіб. Однак, незважаючи на визначену партією черговість розміщення у своїх списках кандидатів, виборці матимуть змогу підтримати конкретну особу та відповідно збільшити її шанс на отримання мандату.

Вказане правове регулювання заслуговує на позитивну оцінку. За таких умов партіям буде дедалі складніше гарантувати «непрохідним» кандидатам включення їх до складу парламенту. До того ж навіть між самими кандидатами з одного регіонального списку буде простежуватись боротьба за голоси виборців, що безумовно сприятиме ефективності передвиборчої роботи та зумовлюватиме здійснення взаємного контролю над прозорістю діяльності опонентів.

Водночас двозначне міркування викликає положення стосовно зарахування невикористаних голосів з регіональних списків політичної партії на користь єдиного списку з метою розподілу у порядку черговості решти депутатських мандатів.

Ухвалення вказаного рішення, передусім, ґрунтувалось на негативному досвіді мажоритарної системи, коли голоси віддані за інших кандидатів у подальшому ніяк не впливали на формування депутатського корпусу, а для здобуття перемоги на окрузі, достатньо було залучитись підтримкою, що була в рази меншою від кількості його жителів.

Варто визнати, що механізм врахування голосів виборців дійсно зазнав суттєвих змін, однак його не варто вважати досконалим. Зі свого боку партії зможуть сприяти в отриманні мандатів кандидатам, які зазнали поразки у виборчому регіоні, шляхом розміщення їх на початкових позиціях власних списків. До того ж український виборець має право віддати свій голос суто на користь партії, не визначаючи в такому разі кандидата, який включений в її регіональний список, що також зумовить розподіл голосів лише за єдиним списком.

Окремо варто звернути увагу на положення, за яким політична партія, що набрала 5 і більше відсотків голосів виборців, гарантовано отримує 9 депутатських мандатів, які розподіляються в порядку черговості відповідно до затвердженого нею єдиного списку. Власне наділення кандидатів вказаним «імунітетом» є яскравим проявом сумнозвісних «закри-

тих» списків.

Без сумніву відсоток таких депутатів у Верховній раді порівняно з попередніми роками буде незначним, однак надалі доцільно все ж доопрацювати вказані положення задля уникнення непрозорого формування депутатського корпусу.

ВИСНОВКИ

Постійна зміна тієї чи іншої виборчої системи протягом 1994–2014 рр. не зумовлювала якісного ефекту, оскільки всі їх негативні ознаки залишались актуальними. Відповідно для забезпечення реального волевиявлення громадян перед законодавцем постала необхідність у суттєвій модернізації виборчого законодавства, запровадивши принципово нові правила підготовки та проведення виборів.

Запроваджена Виборчим кодексом України система голосування з «відкритими» списками попри наявність у ній окремих недоліків загалом заслуговує на підтримку.

Так, передбачена ним можливість персоналізованого голосування дозволить громадянам більш якісно виражати свою політичну волю та, як наслідок, делегувати мандати ідеологічно наближеним кандидатам.

Варто визнати, що навіть у разі часткової уніфікації механізму розподілу мандатів, «відкриті списки» загалом будуть мотивувати народних депутатів України ефективно виконувати свої обов'язки. Найперше, це буде помітно у підтриманні зв'язків з виборцями, оскільки основним акцентом нової виборчої системи є якість роботи у виборчих регіонах.

Відповідно новим Виборчим кодексом закладені передумови, що забезпечать на майбутніх виборах до парламенту України формування депутатського корпусу, який буде відображати інтереси переважної більшості громадян України.

Список використаних джерел

1. Про вибори народних депутатів України. Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>
2. Бучин М., Федорій І. Порівняльний аналіз основних виборчих систем: проблема вибору оптимальної моделі виборчої системи для України у плані дотримання демократичних принципів виборів. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку: збірник наукових праць. Львів: Видавництво Національного університету "Львівська політехніка", 2009. Випуск 21. С. 58–62. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/25697/12-Buchin.pdf?sequence=1>;
3. Выборы в Раду: в тренде – комбаты, журналисты, активисты. URL: <https://telegraf.com.ua/ukraina/obshhestvo/1483884-vyiboryi-v-radu-v-trende-kombaty-zhurnalistyi-aktivisty.html>
4. Депутат в українському парламенті (науково-практичний посібник) / В.О. Зайчук та ін. К.: Парламентське видавництво, 2013. 260 с.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) від 07 липня 1998 року Справа №11-пн/98. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-98>
6. Про статус народного депутата України. Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2790-12>

[gov.ua/laws/show/ru/2790-12](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2790-12)

7. Про регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

8. Токар–Остапенко О.В. Проблемні аспекти реалізації представницької функції Верховної Ради України". Аналітична записка. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1498/>

9. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2790-12>

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 13 Закону України "Про статус народного депутата України", частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України та офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 13 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції) від 25.06.2008 № 12-пн/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-08/ed20150101/sp:max15>

11. Про відкликання народного депутата України. Закон України від 19.10.1995 № 396/95-ВР. Втрача чинності від 07.08.2001, підстава – 2328-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/396/95-%D0%B2%D1%80>

12. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX. Голос України від 28.12.2019 — № 251. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/396-IX#to>

References

1. On the election of the People's Deputies of Ukraine. Law of Ukraine of November 17, 2011 No. 4061-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17> (in Ukrainian)
2. Buchyn M., Fedorii I. Comparative analysis of the main electoral systems: the problem of choosing the optimal model of the electoral system for Ukraine in terms of observing democratic principles of election. Ukrainian national idea: realities and prospects of development: collection of scientific papers. Lviv: Publisher of Lviv Polytechnic National University, 2009. Issue 21. pp. 58–62. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/25697/12-Buchin.pdf?sequence=1> (in Ukrainian)
3. Rada Elections: Trends - Combatants, Journalists, Activists. URL: <https://telegraf.com.ua/ukraina/obshhestvo/1483884-vyiboryi-v-radu-v-trende-kombaty-zhurnalistyi-aktivisty.html> (in Ukrainian)
4. Member of the Ukrainian Parliament (scientific and practical manual) / V. Zaichuk et.al. Kyiv: Parliamentary Publishing House, 2013. 260 p. (in Ukrainian)
5. Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional submission of the President of Ukraine on the official interpretation of the second and third articles 84 and the second and fourth articles 94 of the Constitution of Ukraine (case concerning the procedure for voting and reconsideration of laws by the Verkhovna Rada of Ukraine) No. 11-RP/98. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-98> (in Ukrainian)
6. On the status of the People's Deputy of Ukraine. Law of Ukraine of 17.11.1992 No. 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2790-12> (in Ukrainian)
7. On the regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine:

Law of Ukraine of 10.02.2010 No. 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (in Ukrainian)

8. Tokar-Ostapenko O.V. "Problematic Aspects of Implementation of the Representative Function of the Verkhovna Rada of Ukraine": analytical note. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1498/> (in Ukrainian)

9. Constitution of Ukraine: from June 28, 1996 No. 254k / 96-BP. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2790-12> (in Ukrainian)

10. Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional submission of 50 People's Deputies of Ukraine on the conformity of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with the provisions of the fifth, sixth article 13 of the Law of Ukraine "On the status of the People's Deputy of Ukraine", part four of Article 61 of the Rules of Procedure of

the Verkhovna Rada of Ukraine and official interpretation of the provisions of paragraph 6 of part two, part six of Article 81, part six of Article 83 of the Constitution of Ukraine, part four of Article 13 of the Law of Ukraine "On the status of People's Deputy of Ukraine" stay of the People's Deputy of Ukraine in the parliamentary faction) from June 25, 2008 No. 12-rp / 2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-08/ed20150101/sp: max15> (in Ukrainian)

11. On the recall of the People's Deputy of Ukraine. Law of Ukraine of October 19, 1995 No. 396/95-BP. Loss of effect from 07.08.2001, ground - 2328-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/396/95-%D0%B2%D1%80> (in Ukrainian);

12. Electoral Code of Ukraine dated 19.12.2019 № 396-IX. Voice of Ukraine from 28.12.2019 - № 251. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/396-IX#top> (in Ukrainian).