

ЕВОЛЮЦІЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Вибори до представницьких органів влади відбуваються за встановленими правилами і нормами, які обумовлюються законом про вибори. Таким чином, виборчий закон встановлює тип виборчої системи та умови, в яких буде проходити виборча кампанія.

Ключові слова: влада, політичні партії, виборча система, представницькі органи, парламентські вибори, демократія, виборчий закон.

Кухарчук О. С.
Мукачевський державний університет,
с. Мукачеве, Україна

ЭВОЛЮЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

Выборы в представительные органы власти происходят по установленным правилам и нормам, которые обуславливаются законом о выборах. Таким образом, избирательный закон устанавливает тип избирательной системы и условия, в которых будет проходить избирательная кампания.

Ключевые слова: власть, политические партии, избирательная система, представительные органы, парламентские выборы, демократия, избирательный закон.

Kukharchuk Olha,
Mukachevo State University,
Mukachevo, Ukraine

EVOLUTION OF THE ELECTORAL SYSTEM OF UKRAINE

The elections to representative bodies occur in accordance with established rules and regulations that are stipulated by the electoral law. Thus, the electoral law establishes the type of electoral system and conditions due to which the campaign will be held.

There are several approaches to the interpretation of the nature of the electoral system in modern political science. Firstly, the electoral system is identified with the electoral formula, the mechanism of conversion of votes into mandates (seats) in parliamentary elections. "This approach – is the most appropriate in relation to stable democracies", points out Russian political scientist V. Helman [3, p. 99]. Secondly, the electoral system is associated with three elements: constituency structure, the structure of voting, electoral formula [16, p. 219]. Thirdly, from the viewpoint of constitutional law terms. In this case, the electoral system means a series of established rules of behaviour, regulations of specific procedures implementation of electoral campaign, ways of determining of election results, etc. [18, p. 362; 11, p. 15]

Verkhovna Rada had to solve the question according to which rules it should be chosen after the formation of an independent Ukrainian state. According to US political scientist A. Nadais a number of factors influence this choice: "the dilemma of representation or stability, strong executive or legislature, electoral traditions, political culture, etc." [13, p. 70].

Very specific role is played by electoral system in societies, that are transformed (these also include Ukraine). "In these countries, the electoral system is one of the mechanisms of the transformational process, which ensures, firstly, the rotation and the formation of the political elite, secondly, structures the highest legislative body, thirdly, classifies and represents the interests of different social strata (organizing social space), fourthly, provides a civilized way of power transfer from the ruling circles to the opposition [10, p. 197].

The evolution of the electoral system of Ukraine has not been completed and debates in Parliament, due to which law it has to be elected on snap elections of 2014 is a striking example of it. The usage of

mixed system in Ukrainian political realia is not effective and, therefore, the future evolution of the electoral system in Ukraine will tend to be the proportional.

Keywords: *government, political parties, electoral system, representative authorities, elections, democracy, election law.*

У сучасній політичній науці є ряд підходів до трактування сутності виборчої системи. По-перше, виборча система ототожнюється з виборчою формулою, механізмом перетворення голосів у мандати на парламентських виборах. «Такий підхід, – відмічає російський політолог В. Гельман, – є найбільш прийнятним по відношенню до стабільних демократій» [3, с. 99]. По-друге, виборча система асоціюється з трьома елементами: структурою виборчого округу, структурою голосування, виборчою формулою [16, с. 219]. По-третє, з точки зору конституційного права. У даному випадку під виборчою системою розуміють сукупність встановлених законом правил проведення, регламентів здійснення конкретних процедур виборчої кампанії, способів визначення результатів голосування тощо [18, с. 362; 11, с. 15]. Автори статті дотримуються точки зору, згідно якої виборча система України – це ті правила і норми, по яких обирається вищий представницький орган – Верховна Рада України.

Після утворення незалежної Української держави перед Верховною Радою України постало питання про те, за якими правилами вона повинна буде обиратись. На даний вибір, як пише американський політолог А. Надаїс, впливає цілий ряд факторів: «дилема представництва чи стабільності, сильної виконавчої чи законодавчої влади, електоральні традиції, політична культура та ін.» [13, с. 70].

Російський дослідник О. Салмін, наприклад, вважає, що існує ряд принципів, які допомагають виробити загальний підхід до виборчого законодавства:

а) ідеальної виборчої системи не існує. Всяка виборча система має як свої вади, так і позитивні характеристики;

б) одна і та ж виборча система може по-різному діяти в різних політичних культурах, тому основою виборчої системи має бути власний виборчий досвід;

в) виборчі системи можуть комбінуватись;

г) не потрібно без крайньої необхідності змінювати виборчу систему [15, с. 336].

Особливе значення відіграє виборча система в суспільствах, які трансформуються (до таких відносять і Україну). «В таких країнах виборча система є одним із механізмів трансформаційного процесу, яка забезпечує, по-перше, ротацію і формування політичної еліти, по-друге, структурує вищий законодавчий орган, по-третє, систематизує і репрезентує інтереси різних соціальних прошарків суспільства (організовує соціальний простір), по-четверте, забезпечує цивілізований спосіб передачі влади відправляючих кіл до опозиції» [10, с. 197].

На думку української дослідниці Т. Дешко на вибір моделі виборчої системи України впливали наступні чинники: зовнішньополітичний, теоретичний, практично-технологічний [4, с. 118-119].

Перший виборчий закон в незалежній Україні був прийнятий на восьмій сесії Верховної Ради України II скликання 18 листопада 1993 р. Закон складався з XII розділів, які містили 52 статті. Законом встановлювалась мажоритарна система абсолютної більшості, тобто обраним вважався той кандидат, «який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, але не менше як 25 % від числа виборців, внесених до списку виборців даного округу» [5, с. 31]. Другий тур виборів також відбувався за системою абсолютної більшості. У ст. 43 Закону було введено ліміт явки виборців на виборчі дільниці: «вибори вважаються такими, що не відбулися, якщо в них взяло участь менше як 50 % від числа виборців, внесених до списку виборців даного округу» [5, с. 31].

Дані статті Закону привели до того, що 27 березня 1994 р. було обрано всього 49 депутатів. Тільки після другого туру виборів 10 квітня 1994 р. Верховна Рада України розпочала свою роботу: розподіленіми було 403 мандати, 43 залишилися вакантними.

Аналізуючи те, які виборчі системи встановлювалися в постсоціалістичних країнах, можна зробити висновок, що домінуючий вплив на цей процес мала сила чи слабкість партійної номенклатури. Там, де комуністична еліта була порівняно сильною, встановлювалась мажоритарна система абсолютної більшості (Албанія, Азербайджан та ін.). Змішані системи з'явилися в країнах, де комуністична чи соціалістична влада була збалансована з народною опозицією (Росія, Угорщина, Хорватія та ін.). У державах, де комуністична партія відігравала маргінальну роль, були запроваджені пропорційні виборчі системи (Естонія, Латвія, Чехія, Польща та ін.).

Проведення виборів до Верховної Ради України в 1994 р. згідно мажоритарної системи абсолютної більшості показало, що така система не може ефективно використовуватись на теренах України. По-перше, конституційний склад Верховної Ради так і не був обраний. По-друге, дана система показала себе в Україні неекономічною, оскільки потрібно було проводити цілий ряд довиборів. По-третє, у громадян внаслідок циклу перевиборів виникла апатія до політичного процесу в суспільстві, тому через неявку виборців в багатьох округах народні депутати взагалі не були обрані. По-четверте, дана виборча система не сприяла структуруванню парламенту, що не дозволило йому ефективно працювати. Партійний склад парламенту виявився досить строкатим при наявності великої кількості безпартійних кандидатів [1, с. 30].

У результаті для виборів 1998-го та наступного 2002 р. було застосовано виборчу систему змішаного типу, яку фактично було скопійовано з російської. Верховна Рада України складалася з 450 депутатів, 225 з яких обиралися за мажоритарною системою відносної більшості, а інші 225 – за пропорційною системою. Пропорційна складова українського парламенту обиралася в єдиному загальнодержавному окрузі за жорсткими (категоричними) партійними списками з виборчим порогом у 4%. Перерахунок голосів виборців у депутатські

мандати здійснювався за формулою Т. Хейра [6; 7].

Особливістю законів, за яким обирався український парламент в 1998 та в 2002 рр., про що відмічають як вітчизняні аналітики, так і зарубіжні експерти, є детальна регламентація технічних процедур виборчої кампанії [2, с. 6; 14, с. 33]. Така його специфіка обумовлена тим, що там, де могли б діяти принципи політичної відповідальності та правова традиція, в українських реаліях мають бути конкретні положення закону, які не допускають двозначного тлумачення та не залишають місця для правозастосовчої самодіяльності.

Вибори 26 березня 2006 року відбулися згідно нового закону «Про вибори народних депутатів України» на пропорційній основі. Виборчий поріг у новому законі зменшується до 3%, голоси виборців перетворюються у депутатські мандати за формулою Т. Хейра з розподілом залишків між тими партіями, які набрали найбільшу кількість голосів виборців.

Згідно нового Закону головними суб'єктами виборчого процесу стають політичні партії та партійні блоки, оскільки всі питання, пов'язані з організацією і проведенням виборчої кампанії, покладаються на них (формування депутатських списків, утворення виборчих блоків, формування окружних і дільничних комісій, організація роботи спостерігачів тощо). Відповідно до Закону висувати кандидатів у депутати може партія, яка зареєстрована в установленому порядку Міністерством юстиції України за 365 днів до дня виборів, тобто 26 березня 2005 року. При реєстрації партійного списку вноситься грошова застава, яка становить дві з половиною тисячі мінімальних розмірів заробітної плати (біля 800 000 тис. грн.). Грошова застава повертається партіям і блокам, які взяли участь у розподілі депутатських мандатів [8]. Із 127 офіційно зареєстрованих партій у виборах мають право брати участь 126. У виборчий список Центральною виборчою комісією було внесено 45 суб'єктів виборчого процесу, що є найбільшим показником за роки незалежності України. Така кількість суб'єктів обумовлена рядом причин, але основною, на думку авторів статті, є

положення Закону України «Про політичні партії в Україні» згідно якого може бути анульовано реєстраційне свідоцтво партії, яка протягом останніх 10 років не висувала кандидатів на виборах Президента та Верховної Ради України [9, с. 48].

Саме тому у виборчому законі значна увага приділяється питанням, пов'язаним з утворенням виборчих блоків. Для створення блоку необхідно мінімум дві партії, які прийняли про це відповідні рішення на своїх зборах, конференціях, з'їздах. Такі рішення мають прийнятися до закінчення терміну висування кандидатів у депутати. Тобто пізніше ніж за 90 днів до дня виборів подібні рішення будуть не легітимними. Висуває закон певні вимоги до назви партійних блоків, до виходу партій із блоків тощо. Рішення про розпуск партійного блоку повинно бути прийняте не пізніше як за 35 днів до дня виборів, оскільки в подальшому Закон позбавляє партії приймати такі рішення [8].

Питання щодо системи виборчих комісій з виборів народних депутатів України, формування їх складу, визначення кола повноважень і т.д. – визначено передусім у розділі IV Закону України «Про вибори народних депутатів України» (в редакції від 7 липня 2005 року). Встановлено трирівневу структуру виборчих комісій (Центральна виборча комісія (ЦВК), окружна виборча комісія (ОВК), дільнична виборча комісія (ДВК)). В Україні під час виборів утворюється 225 окружних та близько 33 тисяч дільничних комісій.

В основу механізму формування окружних комісій покладено вертикальний спосіб їх утворення та принцип коаліційності, багатопартійності складу. Вони формуються ЦВК не пізніше як за 60 днів до дня виборів. Чисельність їх має бути не менше 12 і не більше 18 осіб [8, с. 150-160].

Прерогатива у поданні кандидатур до окружних комісій надається партіям, які станом на 15 вересня 2005 року мають фракції у Верховній Раді. Таких фракцій на нинішній день є 14: 1) Політична партія «Народний Союз Наша Україна»; 2) Комуністична партія України; 3) Соціал-демократична партія України (об'єднана); 4) Блок «Юлії Тимошенко», до якого

входить три партії: Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», Українська республіканська партія «Собор», Українська соціал-демократична партія; 5) Соціалістична партія України; 6) Партія регіонів; 7) Народна партія; 8) Політична партія «Єдина Україна»; 9) Українська народна партія; 10) Партія промисловців і підприємців України; 11) Народний Рух України; 12) Політична партія «Вперед, Україно!»; 13) Партія Реформи і Порядок; 14) фракція Народно-демократичної партії та Політичної партії «Трудова Україна». Вище вказані партії обов'язково включаються до складу окружних комісій. Для інших партій і блоків встановлений механізм голосування.

Аналогічним є порядок утворення дільничних комісій, які утворюються окружними комісіями не пізніше як за 35 днів до дня виборів. Кількісний склад комісій залежить від типу виборчих дільниць: малі – 10-18 осіб; середні – 14-20 осіб; великі – 18-24 особи.

Вперше в законі про вибори говориться про відшкодування витрат партій, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації. Йдеться про те, що ті партії (партії, що входили до блоків), списки яких отримали три (виборчий бар'єр) і більше відсотки голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, отримують право на відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням виборчої агітації, у розмірі фактично здійснених витрат, але не більше ста тисяч розмірів мінімальних заробітних плат (30 млн. грн.) [8, с. 209].

З прийняттям нового закону процес формування виборчої системи в Україні не завершився, оскільки в Законі є ряд положень, які є дискусійними і в майбутньому можуть бути викладені по іншому:

1. Питання про виборчий бар'єр. У Законі він є трьохвідсотковим. Такий відсоток опоненти вважають досить малим і його потрібно підняти до 5-7%. З другого боку постає питання відсоткового бар'єру для партій і партійних блоків. Існує думка про те, що для партійних блоків виборчий бар'єр має бути збільшений. Наприклад, в Польщі для партій виборчий бар'єр – 5%, а партійних блоків – 8%.

2. Пропорційна виборча система з жорстким загальнонаціональним списком кандидатів деперсоніфікує виборчий процес. Є пропозиції застосування пропорційної системи регіональних партійних списків (так званий роз'єднаний електорат) або такого варіанту пропорційної системи, коли виборець крім партії може голосувати і за конкретних кандидатів у партійних списках (метод голосування з преференціями).

3. Могла бути посилена в Законі залежність депутата від керівництва партії. Тобто перехід депутата до іншої фракції автоматично веде до втрати депутатського мандату.

4. Потребують вдосконалення норми Закону, щодо проведення передвиборної агітації.

5. Ведуться дискусії і щодо виборчої формули. У даному випадку йдеться про те, щоб замінити формулу Т. Хейра на іншу, наприклад, правило д'Хонта чи Сент-Лаге. Якщо формула Т. Хейра найбільш сприяє пропорційному розподілу мандатів, до правила д'Хонта та Сент-Лаге при розподілі мандатів сприяють потужним партіям. Наслідком може бути більш структурований парламент і зменшення кількості партій.

Парламентські вибори 2012 р. як і всі попередні знову відбулися за новим законом. Закон про вибори був підтриманий 17 листопада 2011 року у Верховній Раді більшістю голосів. За нього проголосувала як провладна Партія регіонів, так і опозиційні партії. І це природно, оскільки вони створювали умови для майбутніх виборів, а відповідно і преференції для себе.

Законом була запроваджена змішана система виборів: 225 депутатів обираються за закритими партійними списками, 225 – в одномандатних мажоритарних виборчих округах. Така норма суперечить рекомендаціям Венеціанської комісії, яка пропонувала запровадити вибори за відкритими партійними списками. У той же час така норма закону дозволяє провладній партії формувати більшість у Верховній Раді із кандидатів-самовисуванців.

По-друге, ліквідовано інститут партійних блоків та встановлено 5 % виборчий бар'єр. Це означає, що невеликі опозиційні партії можуть розраховувати на входження

до парламенту лише через мажоритарні округи. Інший шлях проходження до ВРУ представників невеликих опозиційних партій – включення їх членів до виборчого списку великих партій. Ці норми закону сприяють проходженню до парламенту великих партій. У той же час вони спонукають до об'єднання малі політичні партії, що в майбутньому повинно привести до структурування партійного простору.

Запровадження змішаної виборчої системи закритих списків з 5 % виборчим бар'єром дало можливість експертам говорити про перемогу Партії регіонів ще задовго до виборів. Як покажуть результати виборів, саме так і сталося.

Що ж до інших новел виборчого законодавства, то слід зупинитись на наступних: скасування голосування проти всіх, встановлення більш жорстких норм для голосування вдома, визначення грошової застави, відсутність максимальної межі виборчих фондів, нові вимоги щодо розповсюдження інформації про опитування виборців тощо.

Отже, Закон про вибори депутатів ВР України, прийнятий 17 листопада 2011 року мав ряд позитивних характеристик і в той же час ряд процедурних норм, які вигідні виключно великим партіям, і перш за все Партії регіонів. До таких норм Закону слід віднести: його змішаний характер, 5 відсотковий загороджувальний бар'єр, заборона брати участі у виборах партійним блоком, формула розподілу депутатських мандатів Т. Хейра, закриті партійні списки, величина виборчої застави тощо.

Для характеристики невідповідності кількості поданих голосів кількості депутатських мандатів використовується індекс диспропорційності М. Галлахера дуже часто називають індексом найменших квадратів. Рівень диспропорційності виборчої системи обчислюється за М. Галлахером між часткою голосів, які отримали партії-учасниці виборів, та часткою місць у представницькому органі. Математична формула даного індексу має такий вигляд:

$$I = \sqrt{\sum 1/2(P1 - S1)^2 + (P2 - S2)^2 \dots (Pn - Sn)^2}$$

де, I – індекс диспропорційності виборів;

P – відсоток голосів, які отримала партія на виборах;

S – відсоток мандатів, які отримала партія відповідно до свого виборчого результату;

n – кількість партій (блоків), які пройшли до парламенту.

Індекс може приймати значення від 0 до 100. Виборчі системи з низькими рівнями диспропорційності отримують цей показник

у межах від 1 до 6; системи із середнім рівнем диспропорційності – від 7 до 12; з високим – 13-20. Не існує верхнього показника диспропорційності, але він рідко перевищує 20-25.

Розраховані індекси диспропорційності за результатами виборів до ВР України 1998-2012 рр. можна подати у вигляді наступної таблиці.

Таблиця 1

Індекси диспропорційності за результатами виборів до ВР України (1998-2012 рр.)

	1998	2002	2006	2007	2012
Індекс Галлахера	10,08	7,8	8,4	5,7	10.01

Розрахунки індексу диспропорційності показують, що зміна правил проведення виборів приводить до підвищення рівня диспропорційності виборчої системи. Після введення змішаної виборчої системи у 1998 р. індекс диспропорційності становив 10,08. У 2002 р. даний індекс становив уже 7,8. Це свідчення того, що відбулося звикання до правил електоральної гри. Після введення пропорційної системи у 2006 р. індекс знову зростає (8,4). Проведення виборів 2007 р. за такими ж правилами приводить до зниження індексу диспропорційності до 5,7 (найнижчий показник). І знову ж таки перехід до змішаної системи приводить до підвищення рівня

диспропорційності виборчої системи (10,01). Загалом показники індексу диспропорційності коливаються для України в межах 5,7-10,8. Це показники виборчої системи з середнім рівнем диспропорційності.

Отже, процес еволюції виборчої системи України не завершився і дискусії у Верховній Раді з приводу того, за яким законом вона має обиратись на позачергових виборах 2014 року яскраве свідчення того. Використання змішаної системи в українських політичних реаліях є не ефективним, а відтак майбутня еволюція виборчої системи України все ж таки буде в напрямку до пропорційної.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Білоус А. Верховна Рада України: розташування сил і перспективи партій // Нова політика. – 1995. – червень-липень. – С. 29-36.
2. Виборче законодавство України: наявні проблеми та шляхи вирішення // Часопис Парламент. – 2002. – № 1-2. – С. 6-12.
3. Гельман В. Я. Избирательные кампании в России: испытание электоральной формулы // Полис. – 1996. – № 2. – С. 84-100.
4. Дешко Т. Пострадянська практика застосування виборчих систем у країнах Центральної та Східної Європи // Віче. – 2005. – № 6. – С. 26-31.
5. Закон України «Про вибори народних депутатів України» (18 лист. 1993 р.). – Ужгород, 1993. – 42 с.
6. Закон України «Про вибори народних депутатів України» (24 вересня 1997 р.). – Київ, 1997. – 27 с.
7. Закон України «Про вибори народних депутатів України» (31 жовтня 2001 р.). Науково-практичний коментар / Під загальною редакцією Рябця М. М. – К. : «Український інформаційно-правовий центр», 2002. – 362 с.
8. Закон України «Про вибори народних депутатів України» (25 березня 2004 р.) // Все про вибори. – К. : КНТ, АТІКА, 2004. – С. 144-219.
9. Закон України «Про політичні партії в Україні» // Все про вибори. – К. : КНТ, АТІКА, 2004. – С. 41-41.
10. Ковач Ю., Останець Ю. Виборча система України: етапи становлення // Сагратіса – Карпатика. – Випуск 16. Політичні партії і вибори в Україні та країнах Центральної та Південно-Східної Європи. – Ужгород, 2002. – С. 197-206.
11. Концепція кодексу про вибори, референдуми в Україні. – К., 2000. – 54 с.
12. Кордун О. Конституційний Суд України і вибори // Нова політика. – 1998. – С. 2-14.
13. Надаис А. Выбор избирательных систем // Полис. – 1993. – № 3. – С. 70-79.

14. Попередні висновки міжнародної місії із спостереження за виборами (ММСВ) // Політичний календар. – 2002. – № 3. – С. 35-42.
15. Салмин А. Современная демократия. – М., 1997. – 447 с.
16. Сморгунов Л. В. Сравнительная демократия. – Теория и методология. – СПб., 1999. – 348 с.
17. Томенко М. Підсумки парламентських виборів в Україні // Політична думка. – 1998. – № 2. – С. 107-120.
18. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Українська енциклопедія», 1998. – Т. 1. – С. 362.

РЕЦЕНЗЕНТИ: *Drozd Roman*, dr hab., prof.; *Котляр Ю. В.*, д.і.н., проф.

© Кухарчук О. С., 2014

Дата надходження статті до редколегії 07.11.2014