

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ (1991 – 2002 рр.)

*В статті охарактеризовані основні етапи становлення виборчої системи України, зроблений порівняльний аналіз Законів України "Про вибори народних депутатів України", за якими обиралася Верховна Рада в 1994, 1998 та 2002 рр.*

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.

В 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, 99]. По-друге, виборча система асоціюється з трьома елементами: структурою виборчого округу, структурою голосування, виборчою формулою [13, 219]. По-третє, з точки зору конституційного права. В даному випадку під виборчою системою розуміють сукупність встановлених законом правил проведення, регламентів здійснення конкретних процедур виборчої кампанії, способів визначення результатів голосування тощо [15, 362; 8, 15].

Після утворення незалежної 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.» [10, 70].

Російський дослідник О.Салмін вважає, що існує ряд загальних 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 [12, 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, ротацию 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 від правлячих кіл до опозиції» [7, 197].

В Україні з часу проголошення незалежності вибори до Верховної Ради відбулися тричі – в 1994, 1998 та 2002 рр. Причому, всі вони регламентувались різними законами.

Перший виборчий закон 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» [4, 31]. В ст.43 Закону було введено ліміт ніжки 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» [4, 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.

Прийняття в листопаді 1993 р. Закону про вибори в такій редакції було обумовлено цілим рядом як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів:

- радянські електоральні традиції, тобто така система була простою і загальновідомою;
- мажоритарна система абсолютної більшості була вигідною великим впливовим партіям та виконавчій владі;
- відсутність багатьох впливових партій, які б відстоювали пропорційну виборчу систему;
- відсутність усталених демократичних традицій і відповідної політичної культури;
- аргументи за дієвість даної виборчої системи при створенні стабільного уряду.

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, 30].

Крім цього Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 18 листопада 1993 р. мав ряд процедурних недоліків:

- неефективність процедури виступання, що визначається як негативне голосування – викреслення усіх кандидатів, проти яких голосує виборець;
- потребує вдосконалення порядок утворення виборчих комісій;
- наявність ліміту явки виборців;
- партії згідно закону не могли бути повноправними суб'єктами виборчого процесу;
- необхідна чітка регламентація сутності агітаційного процесу, використання виборчих фондів, алгоритму підрахунку голосів виборців і т.д.

Але, попри всі недоліки Закону, сьогодні можна сказати, що вибори до Верховної Ради України 1994 р. були чи не найбільш демократичними. І заслуга в цьому як виборчого закону, так і тих об'єктивних умов, в яких відбувалися вибори. По-перше, це низькі фінансові затрати кандидатів на проведення виборчої кампанії. По-друге, зрозумілий і навіть дещо спрощений вибір електорату, коли кандидати в народні депутати представляли ліві, центристські та праві партії або ж були безпартійними. По-третє, на хід виборчого процесу не мали значного впливу адмінресурс та політтехнологи. По-четверте, представники промислово-фінансових структур не приймали активної участі у виборах, оскільки займалися перерозподілом ринку на сфері впливу.

Після прийняття нової Конституції України (1996) чи не найважливішим кроком на шляху реформування суспільного життя стало прийняття у вересні 1997 р. нового Закону «Про вибори народних депутатів України». Цей закон закріпив основні засади і принципи нової змішаної виборчої системи в нашій державі.

Згідно нового закону про вибори, політичні партії ставали повноправними суб'єктами виборчого процесу, оскільки 225 депутатів обиралися в одномандатних виборчих округах, а інші 225 – за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій [5, 1].

Але, оскільки прийняття нового виборчого закону відбувалося нашивдоруч, то вже 19 листопада 53 народні депутати, а 4 грудня 56 народних депутатів подали позов до Конституційного Суду (КС) щодо конституційності окремих положень та в цілому Закону України «Про вибори народних депутатів України» [9, 7].

Рішення КС України було оприлюднене наприкінці лютого 1998 р. Своім рішенням КС визнав сім принципових положень Закону про вибори

народних депутатів такими, що суперечать Конституції України. Таким чином, вибори 1998 р. відбувалися в атмосфері правової невизначеності: ряд поправок до Закону приймалися ВР України в процесі виборчої кампанії, багато хто з відомих політиків говорив про те, що вибори будуть визнані недійсними і т.д. Неконституційними були визнані наступні основні положення Закону про вибори:

«1. Положення, за яким вважалось, що виборці, які не брали участь у виборах, підтримують волевиявлення тих, хто голосував.

2. Положення, якими обмежувалось здійснення виборчих прав для осіб, що за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі та військовослужбовців різних військових формувань.

3. Положення, за якими кандидати в депутати зобов'язувалися звільнитися від виконання виробничих або службових обов'язків.

4. Положення Закону, за якими обмежувався захист виборчих прав громадян у судовому порядку.

5. Положення Закону щодо порядку висування і реєстрації кандидатів у народні депутати України та проведення передвиборчої агітації.

6. Скасовано винятки з чинного законодавства України, згідно з якими:

- кандидат в народні депутати під час виборчої кампанії мав «кандидатський імунітет»;

- не міг бути притягнутий до кримінальної відповідальності, заарештований або підданий заходам адміністративного стягнення, які накладаються в судовому порядку, без згоди ЦВК;

- за довіреними особами кандидатів зберігалася заробітна плата за останнім місцем роботи на час звільнення їх від виконання виробничих або службових обов'язків.

7. Особам, які балотуються за списками партій, не можна стати членами парламенту автоматично, лише внаслідок пропускання кандидатів від політичної партії, обраних в одномандатних виборчих округах. Особи у списку не «просувуться» [9, 8–9].

Незважаючи на ряд недоліків, парламентські вибори 1998 р. були проведені за змішаною мажоритарно-пропорційною системою.

Законодамі врахували недоліки попереднього закону і згідно нового закону перевиборів бути не могло. Ліміт явки був знятий, а замість принципу абсолютної більшості (50% + 1) був введений принцип відносної більшості, коли обраним вважався той кандидат, який набрав більшу кількість голосів виборців серед тих, хто балотувався в одномандатному окрузі.

Не виправдала себе в новому законі норма щодо збору підписів виборців (не менше 200 тисяч для партій, 900 підписів виборців на підтримку кандидата в одномандатному окрузі) [5, 24–25]. Інколи траплялись випадки, що за партію голосували менше виборців, ніж зібрано



підписів в регіоні. Проконтролювати істинність підписних листів є надто складною справою. Тому і зустрічались випадки, коли громадяни з такими прізвищами як Ленін, Сталін, Брежнев, Єльцин проживали на одній вулиці і в одному будинку [14, 108].

Суттєвим недоліком закону були норми, які обумовлювали проведення передвиборчої агітації. І, перш за все, відсутність механізму, який би забезпечив рівні умови та можливості при використанні всіх видів ЗМІ.

Вибори-98 висвітлювали й ряд проблем правового регулювання питань фінансового забезпечення агітаційної кампанії та її виборчої кампанії загалом.

Після завершення виборчої кампанії 1998 р. тривалий час питання про новий виборчий закон в українському парламенті не піднімалось. На це були свої об'єктивні причини. Це і президентські вибори 1999 р. і всеукраїнський референдум 2000 р. і т.д. Але, починаючи з 2001 р., в українському суспільстві почалися дискусії відносно того, якою ж все таки повинна бути виборча система України: мажоритарною, пропорційною чи змішаною. Прихильників мажоритарної системи виявилось не так багато, тому дискусія продовжувалась навколо питання про можливість впровадження в Україні пропорційної виборчої системи.

Виборчий закон, за яким проводились вибори до Верховної Ради України в 2002 р. був підписаний Президентом 31 жовтня 2001 р. Закон до підписання відхилявся главою держави п'ять разів – 22 лютого, 19 квітня, 4 липня, 14 серпня, 4 жовтня.

Президент вважав, що виборча система повинна залишитися змішаною у пропорції 225х225, термін виборчої кампанії має бути скорочений до 90 днів, окружні виборчі комісії не можуть формувати тільки ті партії, які на виборах 1998 р. подолали 4% бар'єр, виборча застава повинна бути відмінена і т.д.

В результаті компромісу виборчий закон був схвалений у парламенті 18 жовтня 2001 р. альянсом 11 фракцій та депутатських груп: УНР, НРУ, «Реформи», «Трудової України», НДП, СДПУ(о), «Яблука», «Солідарності», «Регіонів», ПЗУ, ДемСоюзу. Основою компромісу «11» у Верховній Раді було положення закону про формування окружних комісій, згідно якого в окружній виборчій комісії мали право мати своїх представників ті партії, які подолали на виборах 1998 р. 4% бар'єр, а також ті, які в поточному складі парламенту мають свої фракції [6, 54].

Підписавши закон, Л.Кучма звернувся до парламенту з проханням внести до нього деякі зміни, акцентуючи увагу, по-перше, на положенні про те, що у виборах не мають права приймати участь ті партії, які утворені менше ніж за рік до виборів. І, по-друге, на врегулюванні показника верхньої кількісної межі дільничних виборчих комісій.

Основними здобутками нового закону, про що відмічають як вітчизняні аналітики, так і зарубіжні експерти, є детальна регламентація

технічних процедур виборчої кампанії [2, 6; 11, 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.

Виборча система згідно нового виборчого закону залишається змішаною (пропорційно-мажоритарною): 225 депутатів обирається за пропорційною системою у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками від політичних партій (виборчих блоків), а інші 225 – обираються за мажоритарною системою відносно більшості [6, 7]. Тривалість виборчого процесу згідно закону – 90 днів. Сам виборчий процес включає такі етапи: 1) складання списків виборців; 2) утворення одномандатних округів; 3) утворення виборчих комісій; 4) висування та реєстрація кандидатів; 5) проведення передвиборчої агітації; 6) голосування; 7) підрахунок голосів та встановлення результатів виборів; 8) реєстрація обраних депутатів [6, 32].

Слід відмітити, що в новому законі вперше були чітко визначені суб'єкти виборчого процесу, визначені їх права та обов'язки. Ними згідно закону є: громадяни України, які мають право голосу; виборчі комісії; кандидати у депутати, зареєстровані у порядку встановленому законом; партії (блоки), які висунули кандидатів у депутати; органи державної влади та місцевого самоврядування у випадках, передбачених Законом; офіційні спостерігачі від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, від кандидатів у депутати, від іноземних держав і міжнародних організацій [6, 36].

Відрізняється від попереднього закону (1998 р.) і норма, яка обумовлює реєстрацію кандидатів. У законі введена виборча застава. Для політичної партії (блоку) – 15 тис. неоподаткованих мінімумів доходів громадян (на 1.12.01 це 225 тис. гривень), а для кандидата в мажоритарному окрузі – 1020 гривень. Виборча застава повертається, якщо партія здобуває більше 4% голосів виборців, а «кандидат-мажоритарник» виграв вибори.

Виборча агітація має починатись за 50 днів до виборів і закінчуватись за 1 добу до виборів. Законом забороняється публікувати рейтингові дослідження за 15 днів до виборів.

Виборчий бар'єр залишився як і раніше – 4%. При перерахунку голосів у депутатські мандати використовується методика Т.Хейра. Незважаючи на детальну регламентацію всіх етапів виборчого процесу, практична реалізація більшості положень Закону вказала як на наявність прогалин в законодавчому регулюванні виборчого процесу, так і на широке поле для вдосконалення існуючих положень.

На думку експертів громадської організації «Лабораторія законодавчих ініціатив» в більшості випадків причиною зафіксованих



порушень виборчого законодавства були не дефекти останнього, а правовий нігілізм, незнання закону та відсутність належного реагування з боку владних органів. Також слід визнати і нездатність більшості політичних партій, які стали повноправними суб'єктами виборчого процесу, реалізувати окреслені законом функції (насамперед, участь у формуванні виборчих комісій, наявність спостерігачів і т.д.) [2, 7].

Особливо потребують вдосконалення ті положення закону, які мають суттєвий вплив на виборчий процес, електоральну поведінку, результати виборів. До таких положень Закону можна віднести: збільшення строків передвиборчої кампанії. Це обумовлено цілим рядом об'єктивних причин: недостатній рівень підготовки членів виборчих комісій, недостатнє матеріально-технічне забезпечення, обмеження права на оскарження рішень та ін.; дозволити проводити агітацію від початку виборчої кампанії. Саме недостатність 50-денного терміну змушує суб'єктів виборчого процесу до порушень. З іншого боку, збільшення строків передвиборчої боротьби дасть змогу виборцям краще зорієнтуватись, а кандидатам і політичним партіям краще представити себе та власні позиції; встановити законодавчі гарантії стосовно забезпечення доступу партій (блоків), кандидатів у народні депутати до ЗМІ, надання можливості вільно зустрічатись з виборцями тощо; збільшити максимальний розмір витрат виборчого фонду суб'єктів виборчого процесу. Встановлення ж адміністративних обмежень стосовно нормативних витрат, які не можна пояснити економічними розрахунками, призводить до зворотних результатів, а саме, тінізації фінансових відносин учасників виборчого процесу; запровадити механізм забезпечення рівної участі представників партій та блоків у складі виборчих комісій; удосконалення законодавчого визначення підстав для відмови у реєстрації та скасуванні рішень про реєстрацію кандидатів; законодавчо закріпити статус та роль громадських організацій під час виборів народних депутатів.

Але, незважаючи на ряд недоліків, Закон «Про вибори народних депутатів України» від 31 жовтня 2002 р. забезпечив належну нормативно-правову основу для проведення виборів, що підтвердили як вітчизняні, так і зарубіжні фахівці, які аналізували виборчий процес. Результати парламентських виборів 2002 р. показали, що ряд положень Закону потребують змін. Таким чином, можна констатувати той факт, що процес становлення виборчої системи в Україні є незавершеним, а суспільство з кожним роком стає все більш готовим для сприйняття пропорційної виборчої системи.

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. Закон України «Про вибори народних депутатів України» (18 лист. 1993 р.). – Ужгород, 1993. – 42 с.

5. Закон України «Про вибори народних депутатів України» (24 вересня 1997 р.). – Київ, 1997. – 27 с.

6. 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.

7. Ковач Ю., Остапець Ю. Виборча система України: етапи становлення // *Сакраїса – Карпатика*. – Випуск 16. Політичні партії і вибори в Україні та країнах Центральної та Південно-Східної Європи. – Ужгород, 2002. – С.197–206.

8. Концепція кодексу про вибори, референдуми в Україні. – К., 2000. – 54 с.

9. Кордун О. Конституційний Суд України і вибори // *Нова політика*. – 1998. – С.2–14.

10. Надає А. Выбор избирательных систем // *Полис*. – 1993. – №3. – С.70–79.

11. Попередні висновки міжнародної місії із спостереження за виборами (ММСВ) // *Політичний календар*. – 2002. – №3. – С.35–42.

12. Салмін А. Современная демократия. – М., 1997. – 447 с.

13. Сморгунів Л.В. Сравнительная демократия. Теория и методология. – СПб., 1999. – 348 с.

14. Томенко М. Підсумки парламентських виборів в Україні // *Політична думка*. – 1998. – №2. – С.107–120.

15. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Українська енциклопедія», 1998. – Т.1. – С.362.