



УДК 342.82(477)

М. І. Марчук,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного і міжнародного права
факультету № 4 (кіберполіції)
Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0217-478X>;*

М. В. Черхавський,

*курсант факультету № 1 (слідства)
Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7922-4901>*

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Розглянуто актуальні питання регулювання окремих положень інституту виборів народних депутатів України. Проблему функціонування представницької демократії розглянуто крізь аналіз елементів виборчої системи із завданням теоретичного моделювання найбільш оптимального варіанту набору елементів виборчої системи, яка зможе відобразити реальний стан представництва в парламенті. Проведено теоретико-правовий аналіз таких складових виборчої системи, як виборчий округ, виборчий (партійний) список, способи голосування. Негативно охарактеризовано положення виборчого законодавства у питанні використання інституту закритих партійних списків.

Ключові слова: вибори, виборча система, мажоритарна виборча система, пропорційна виборча система, елементи виборчої системи, партійні списки.

Постановка проблеми. Вибори – це один з найдавніших механізмів формування влади в суспільстві, який людство використовує більш ніж 2 тис. років. Значного розвитку вибори, як форма безпосередньої демократії, досягли в період античної Греції та Риму, за час існування військових демократій на етапі раннього середньовіччя та міст-республік. Варто зауважити, що монархічна модель правління набуває вагомого значення лише за часів абсолютних середньовічних монархій, що на довгий час закинуло людство в «темні віки» історії. Як механізм формування державної влади, вибір набувають свого розвитку лише з XVIII століття. Сьогодні демократичний інститут виборів наявний в абсолютній більшості держав, проте його форми, методи та організаційні структури суттєво відрізняються між собою.

Розглядаючи Україну крізь призму обраної проблематики, слід зауважити, що питання виборчої системи залишається гострою проблемою, з якою більшість членів громадянського суспільства пов'язує причину гострих політичних криз.

Причини відповідних політичних криз, звичайно, не можна обмежувати тільки недоліками виборчої системи, однак вони є одним із ключових моментів, що призводить до корумпованості парламентарів, лобювання приватних інтересів, відсутності прагнення реформ тощо. Відповідний стан речей також не є питанням «еволюції недосконалості» виборчого законодавства України. Ситуація в українській політиці, по суті, є відображенням слабко керованого середовища, створюваного цілеспрямовано з метою економічної наживи тих чи інших політичних еліт, що, у свою чергу, й призвело до довгострокової гострої кризи практично в усіх сферах суспільної діяльності.

Стан дослідження. Дослідженням даної проблеми присвятили свої праці такі науковці, як: К. В. Арановський, Д. М. Горшков, О. М. Довгош, В. М. Кампо, Ю. Б. Ключковський, Є. М. Петренко, Р. М. Максимова, О. В. Марцеляк, Б. С. Райковський та М. Ф. Рибачук, М. В. Савчин, Ю. Р. Шведа, Л. Є. Шкляр, М. С. Шугарт та ін.

В Україні діє низка нормативно-правових актів, які покликані врегулювати суспільні відносини, пов'язані з порядком підготовки і проведенням виборів органів державної влади та місцевого самоврядування: Конституція України, закони України від 17.11.2011 № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України», від 05.03.1999 № 474-XIV «Про вибори Президента України», від 14.01.1998 № 14/98-ВР «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», від 10.07.2010 № 2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», від 30.06.2004 № 1932-IV «Про Центральну виборчу комісію», від 22.02.2007 № 698-V «Про державний реєстр виборців».

Метою статті є висвітлення недоліків законодавчого регулювання окремих елементів виборчої системи України, що, у свою чергу, призводить до викривлення основоположних ідей представницької демократії.

Виклад основного матеріалу. Варто вказати, що центральним механізмом функціонування інституту виборів є виборча система, яка в кінцевому варіанті покликана дати відповідь на такі питання: як голосувати, за кого голосувати і в який спосіб перевести отримані голоси в мандати.

Дискусії стосовно ідеальної виборчої системи, на жаль, відносять до вічних; вони тривають у кожній державі, де існує демократичний інститут виборів. У багатьох сучасних державах модель виборчої системи остаточно не утвердилась.

Як зазначає Ю. Б. Ключковський, проблема вибору виборчої системи – досить політизований процес, що виражається у прагненні певної політичної сили отримати «владу у державі» для задоволення власних інтересів. У демократичній державі цей процес обмежується правовими критеріями, зокрема, виходячи зі ст. 71 Конституції України. вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Ця стаття Конституції закріпила основні принципи виборчого права в Україні, які в подальшому здобули своє поглиблене вираження в законах України «Про вибори Президента України» та «Про вибори народних депутатів України» [1, с. 5]. Однак, беручи до уваги досвід минулих років, вибори у цілому та виборча система зокрема досить часто в Україні служать засобом отримання політичних переваг для певної політичної сили.

Традиційно виборчі системи поділяють на три групи: змішану, мажоритарну і пропорційну. Головним елементом, що допомагає відмежувати ці системи одна від одної, є те, як розподіляються місця: серед кандидатів, які отримали більшість голосів, і пропорційно за рахунок кількості голосів, відданих за політичні партії або кандидатів, необхідних для набрання виборчої квоти.

Варто зазначити, що кожна з вищезгаданих виборчих систем має як свої переваги, так і недоліки. Вирішальну роль при виборі типу виборчої системи, на думку Б. С. Райковського та М. Ф. Рибачука, відіграють визнані в суспільстві пріоритетні функції, виконувані представницьким органом [2, с. 44].

Зокрема, якщо необхідно сформувати стабільний уряд, віддають перевагу мажоритарній системі. Оскільки у парламентських республіках уряд держави формує парламент, то уряду життєво важливо опиратися на виражену однопартійну більшість. Яскравим прикладом реалізації вищезгаданого є виборча система Великої Британії. Її суть добре виражена англійською фразою, що часто використовується

як її назва в англomовній літературі: «first past the post» («перший отримує посаду») [1, с. 43]. Якщо ж необхідно відобразити реальне представництво у парламенті та забезпечити багатопартійність, зазвичай використовується пропорційна система.

У президентських республіках уряд, як правило, формує глава держави, що робить його менш залежним від парламентської більшості.

Розглядаючи видові особливості виборчих систем, слід зауважити, що їх визначають структурні елементи, які їх формують. Цікаву точку зору стосовно переліку елементів, які характеризують вид виборчої системи, надає Ю. Р. Шведа. До них він відносить виборчий округ, виборчий бюлетень, виборчий (партійний) список, способи голосування, виборчу формулу та виборчий бар'єр [3, с. 252].

Дещо вужчий перелік надають Б. С. Райковський та М. Ф. Рибачук. Зокрема, для визначення виду виборчої системи вони пропонують виділяти в ній чотири складові: зміст голосу, величину округу, правило переведення отриманих голосів у мандати, голосування за конкретного кандидата або за партію (список кандидатів) [2, с. 45].

Досліджуючи проблематику способу голосування, варто зауважити, що сучасна наука конституційного права виокремлює такі способи реалізації активного виборчого права громадянином: категоричне голосування, схвальне голосування, кумулятивне, ординальне, або преференційне, голосування.

Ю. Р. Шведа визначає категоричне голосування як тип голосування, за яким виборець вибирає виключно одного зі списку претендентів (окремого кандидата чи політичну партію). Цей тип голосування характерний для Данії, США, Нідерландів, Іспанії, України [3, с. 270].

Ординальне (преференційне) голосування передбачає, що виборець має право голосувати не лише за партію, а за окремих її представників шляхом надання своїх преференцій обраним кандидатам усередині партійного списку (система відкритих партійних списків).

Поряд із цим у разі використання пропорційної виборчої системи перед законодавцем постає проблема вирішення питання, який виборчий список буде наданий для голосування – відкритий чи закритий.

Зокрема, ключовим елементом пропорційної виборчої системи є так званий партійний список. У науці виборчого законодавства залежно від можливості виборця впливати на структуру партійного (виборчого) списку виокремлюють такі види партійних списків:

1. Закриті партійні списки: порядок розміщення кандидатів визначається внутрішньопартійним керівництвом, а виборцю надається лише можливість віддати свій голос за певну партію (партійний список). Слід підкреслити, що цей спосіб розподілу депутатських мандатів має низку істотних недоліків, які викривляють суть і значення представницької демократії. По-перше, при використанні закритих виборчих списків повністю розірваний зв'язок між виборцем

і кандидатом, оскільки порядковий склад цього списку формує, як правило, лідер партії. По-друге, вищезгадана модель створює реальну можливість авторитаризації політичної партії, де харизматичному лідеру надається низка способів впливу на парламентаріїв. Потретьє, застосування закритих виборчих списків сприяє внутрішньо-партійній корупції, а також викривляє відображення соціальної структури суспільства в парламенті. М. В. Савчин зауважив, що вказане явище не має ніякого відношення до демократії, оскільки така політична практика межує з олігархією та охлократією. Незважаючи на згадане вище, така модель застосовується, зокрема, у Венесуелі, Грузії, Іспанії, Нідерландах, Португалії, Росії, Сальвадорі, Україні та ін. [4, с. 66].

2. Напівзакриті партійні списки: у разі використання пропорційної виборчої системи з напівзакритими партійними списками виборцю надається можливість не тільки віддати свій голос за певний партійний список, але й вплинути на розміщення кандидатів у ньому шляхом надання преференції певному кандидату (кандидатом). Слід підкреслити, що в такому виді виборчої системи голос виборця враховується у двох аспектах: голос за партію і голос за кандидата від партії. Закритість (обмеженість) цієї моделі виявляється у закріпленні «позачергових» кандидатів від партії, які незалежно від набраних ними преференцій, при партійному розподілі мандатів, отримують місце в парламенті (наприклад, перша п'ятірка). Необхідно сказати, що ця модель ефективна тільки на малих і середніх виборчих округах, оскільки вимагає особистого ознайомлення виборця з особою кандидата.

3. Відкриті партійні списки: ця модель надає можливість виборцю проголосувати не тільки за певний партійний список, але й, відповідно до своїх уподобань, побудувати його структуру (порядок розміщення кандидатів у списку). Розмежування відкритих виборчих списків від напівзакритих варто здійснювати за повнотою права виборця вплинути на розміщення кандидатів у партійному списку. Так, система напівзакритих партійних списків обмежує громадянина у повноті впливу на обраний список, – як правило, виборець обмежений у впливі на першу п'ятірку списку. Натомість порядкова структура системи з відкритими списками передбачає повну залежність від волі та уподобань виборця. Такий варіант проведення виборів застосовується в Австрії, Греції, Данії, Панамі, Словаччині, Чехії, Швеції.

Поряд з тим деякі науковці виокремлюють так звану модель вільних партійних списків, віднісши її до вищезгаданої класифікації. На наш погляд, такий підхід не є правильним, оскільки цей вид виборчої системи передбачає можливість громадянина сформувавти власний список кандидатів, при цьому кандидати не обов'язково повинні належати до однієї політичної партії. Розглядаючи цю систему з

точки зору її пропорційності, варто зауважити, що межі між партійними списками тут повністю відсутні, виборець голосує за певну (визначену) кількість кандидатів з різних наданих йому партійних списків, таким чином створюючи власний список обраних кандидатів. У такому випадку, треба зазначити, дана система має більше мажоритарний характер, ніж партійно-пропорційний. Указане явище в конституційному законодавстві носить назву «панашаж». Така система реалізувалась у виборчій практиці Ірландії, Люксембургу, Швейцарії та ін.

Розглядаючи український досвід, доцільно вказати, що вітчизняний законодавець використовував усі три вищезгадані системи: мажоритарну систему (абсолютної більшості) – 1990 та 1994 рр., пропорційну систему (закритими списками) – 2006 та 2007 рр., змішану (симетричну) систему – 1998, 2002, 2012 та 2014 рр.

Засади виборчої системи, за якою проходять вибори народних депутатів України, на сьогодні закріплені в ч. 3 ст. 2 закону України від 17.11.2011 «Про вибори народних депутатів України», відповідно до якої вибори депутатів здійснюються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою:

1) 225 депутатів обираються за пропорційною системою в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій;

2) 225 депутатів обираються за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах [5].

Висновки. Істотним недоліком нинішньої виборчої системи в Україні є закриті виборчі списки, які унеможливають реальну здатність виборця якимось чином висловити свої вподобання щодо конкретних кандидатів, до того ж така модель підносить впливовість партійних лідерів, закріплюючи авторитаризм у партіях, надає значну можливість внутрішньопартійній корупції та неосяжний простір для політичних інтриг і махінацій стосовно майбутнього виборчого складу. Крім того, повністю розірвано зв'язок між депутатським корпусом та мешканцями виборчих округів. Усі вищезгадані фактори врешті-решт призводять до того, що народний депутат стає не стільки представником виборців, скільки заручником партійного керівництва.

На підставі досвіду минулих років необхідно провести реформування виборчої системи нашої держави з урахуванням низки пропозицій, які українські науковці вже досить давно надають вітчизняному законодавцю. По-перше, належить забезпечити відкритість виборчих списків, що значно покращить зв'язок кандидатів із виборцями. По-друге, необхідно забезпечити преференційну модель голосування (при преференційному голосуванні виборець голосує як за партійний список, так і за конкретних кандидатів списку). По-третє, слід надати ординальний бюлетень для виборця (можливість виборця визначати порядок отримання мандатів усередині партійного

списку), що забезпечить якісний представницький склад парламенту. Законодавче закріплення вищезгаданих пропозицій допоможе українському виборчому корпусу сформувати надійний механізм вищих державних органів влади, які зможуть подолати політико-економічну кризу України останніх років.

Список бібліографічних посилань: 1. Ключковський Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство: монографія/Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія». Київ: Час Друку. 2011. 132 с. 2. Райковський Б., Рибачук М. Сучасні моделі виборчих систем: проблеми теорії і практики. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2009. № 1 (15). С. 44–52. 3. Шведа Ю. Р. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні: монографія. Львів: Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка, 2010. 462 с. 4. Савчин М. Політичні партії та виборчі системи: спроби конституційної інженерії у контексті сучасного конституціоналізму. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 3 (13). С. 62–75. 5. Про вибори народних депутатів України: закон України від 17.11.2011 № 4061-VI // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17> (дата звернення: 05.12.2016).

Надійшла до редколегії 16.12.2016



Марчук Н. И., Черхавский М. В. Основные направления реформирования избирательного законодательства Украины

Рассмотрены актуальные вопросы регулирования отдельных положений института выборов народных депутатов Украины. Проблема функционирования представительной демократии рассмотрена сквозь анализ элементов избирательной системы с задачей теоретического моделирования наиболее оптимального варианта набора элементов избирательной системы, которая сможет отразить реальное состояние представительства в парламенте. Проведён теоретико-правовой анализ таких составляющих избирательной системы, как избирательный округ, избирательный (партийный) список, способы голосования. Негативно охарактеризованы положения избирательного законодательства в вопросе использования института закрытых партийных списков.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система, элементы избирательной системы, партийные списки.

Marchuk M. I., Cherkhavskiy M. V. The Main directions of reforming the electoral legislation of Ukraine

In order to raise the efficiency of the electoral process in Ukraine the authors have studied the topical issues concerning the regulation of certain provisions of the institution of parliamentary elections in Ukraine. The problem of the functioning of representative democracy has been considered through the analysis of the elements of the electoral system with the task of theoretical modeling of the most optimal variant of the elements set of the electoral system, which may reflect the real state of representation in the parliament. Theoretical and legal analysis of such components of the electoral system as a constituency, electoral (party) list, ways of voting.

The authors have concluded that the major shortcoming of the current electoral system in Ukraine is closed electoral lists that contribute to the formation of political clans, with the party members' dependence from the political leader, who actually generates a list and makes it impossible for the voters' real ability to express their preferences for specific candidates. Besides, the relationship between the MPs and constituencies residents is completely dissolved, and eventually an MP is not a representative of the voters, but a hostage of a party leader.

Considering the experience of previous years, the authors have suggested to reform the electoral system of Ukraine, namely: to guarantee the transparency of electoral lists; to provide preferential voting patterns (where the voters vote both for a party list and for specific candidates from the list); to provide ordinal ballot papers for voters (the voter's opportunity to determine the procedure of obtaining mandates within the party list).

Keywords: elections, electoral system, a majoritarian electoral system, proportional electoral system, elements of the electoral system, party lists.

