УДК 323.383

Смолінська Д.В.
аспірант кафедри філософських та соціальних наук,
Київський національний торговельно-економічний університет

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ: ПОШУК ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ

Анотація. Для розуміння шляху еволюції виборчої системи України та пов'язаних із цим механізмів реалізації основних принципів виборчого права необхідно оглянути весь шлях розвитку інституту виборів (насамперед до Верховної Ради) у сучасній незалежній Україні, нехай у період, короткий за історичним виміром, однак надзвичайно важливий за своїм змістом і соціальними наслідками.

Оскільки наша країна лише намагається запровадити демократичні норми і цінності — завдання вироблення дієвих механізмів підтримки демократії за допомогою інституту виборів є надзвичайно гострим для України в даній політичній ситуації.

Так як виборча система, а також побудова оптимальної виборчої моделі регламентується насамперед законодавством — можна зробити висновок, що законодавство є головним критерієм побудови ефективного виборчого механізму. Розгляд еволюції виборчого законодавства дає можливість врахувати недоліки та помилки минулих років, а також винайти оптимальну модель для розвитку виборчого законодавства України в майбутньому.

Ключові слова: вибори, виборча система, парламентські вибори, виборчий процес, виборче законодавство.

В Україні з часу проголошення незалежності вибори до Верховної Ради відбулися шість разів — в 1994, 1998, 2002, 2006, 2007 рр. (позачергові), в 2012 та в 2014 роках (позачергові). Причому всі вони, крім позачергових, регламентувались різними законами.

Незалежній Україні у спадщину від України радянської дісталася мажоритарна виборча система. За цією системою відбувалися останні перед набуттям незалежності вибори до Верховної Ради УРСР 1990 року.

Внаслідок застосування даного типу виборчої системи Верховна Рада розпочала роботу, маючи лише трохи більше двох третин свого конституційного складу, і до кінця скликання жодного дня не працювала в повному складі.

У 71 окрузі з тих, де не було обрано депутатів, кандидат-переможець набирав понад 47 відсотків голосів, кілька десятків округів показали нижчий результат. Воля невеликої кількості виборців (часом менше, ніж 10 відсотків), які проголосували в другому турі проти обох кандидатів, виявилася вирішальною. В результаті проведення повторних виборів деякі округи так і не отримали свого представництва протягом усього часу скликання Верховної Ради України. Саме тому в Конституції України зафіксовано: Верховна Рада України вважається повноважною, якщо обрано не менше двох третин від її конституційного складу.

Такими ж самими були і вибори до Верховної Ради України вже як незалежної держави у 1994 році. При цьому у законі УРСР про вибори народних депутатів УРСР, прийнятому Верховною Радою УРСР 27 жовтня 1989 року, вже немає жодної згадки про Компартію України (або про КПРС), але ще немає й жодної згадки про якунебудь іншу політичну партію.

Мажоритарна виборча система існує в двох основних різновидах, а саме: мажоритарна система абсолютної та відносної більшості. Виборча система незалежної України починалася з мажоритарної системи абсолютної більшості. Її принцип викладено у Законі УРСР «Про вибори народних депутатів УРСР» в редакції 1989 року, де було чітко записано: «обраним вважається кандидат у народні депутати Української РСР, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні» [1, стаття 50, пункт 2].

Слід зазначити, що спочатку такий різновид мажоритарної виборчої системи влаштовував нове українське законодавство. У Законі України «Про вибори народних депутатів України» редакції 1993 року зафіксовано: «вибори проводяться по 450 одномандатних виборчих округах на основі абсолютної більшості» [2; стаття 1, частина 3 та стаття 43, частина 4]. Однак практика парламентських виборів 1994 року в Україні стала свідченням того, що вибори за мажоритарною системою абсолютної більшості, коли кількість кандидатів у кожному окрузі є значною, а змагальність є не формальною, а реальною, — справа непроста.

За результатами голосування 27 березня 1994 року (офіційний день голосування) народних депутатів було обрано лише у 48 виборчих

округах з 450. Протягом усього 1994 року відбулося ще дев'ять повторних голосувань, внаслідок яких було обрано додатково 357 народних депутатів. Але і після цього 45 мандатів народних депутатів залишилися вакантними.

Незважаючи на результати виборів, багато положень закону мало яскраво виражений демократичний характер. Це, зокрема, наступні положення:

а) закон надавав право обирати всім громадянам, які досягли 18 років. «Депутатом може бути обраний громадянин України, який має право голосу, не молодший 25 років, і на день виборів який проживав на території України не менше 2 останніх років» [2; стаття 2, пункт 2];

б) обумовлював принцип «один виборець — один голос». Права голосу позбавлялися на певний період особи, які за вироком суду перебували в місцях позбавлення волі. Однак рішенням Конституційного суду від 26 лютого 1998 року норма закону була визнана неконституційною і втратила чинність;

в) закон забезпечував виборцям таємність голосування та неприпустимість контролю чи обмеження їхньої волі, виявленої шляхом голосування [2, стаття 5];

г) важливим моментом була відкритість процесу підготовки та проведення виборів, що прямо обумовлював закон. Уперше був закріплений інститут спостерігачів, в тому числі й іноземних в українському виборчому законодавстві;

д) вся важлива інформація стосовно виборів мала поширюватися через ЗМІ в національному масштабі, яка повинна була публікуватися українською, російською та іншими мовами;

е) закон передбачав створення виборчих дільниць у лікарнях, інших закладах, на кораблях, що перебувають у плаванні, та в разі необхідності, за кордоном для громадян країни, які перебувають там;

є) уперше кандидатам у депутати потрібно було подолати символічний бар'єр у вигляді збору 300 підписів виборців від одного виборчого округу на свою підтримку [2; стаття 23, пункт 10].

Прийняття Конституції України 1996 року стало важливим етапом у розвитку і становленні українського виборчого законодавства. Розділ III був спеціально присвячений регулюванню питань виборів та референдумів. Конституція України 1996 року не містить вказівок на виборчу систему, залишаючи це предметом регулювання спеціальних законів.

Уроки виборів 1994 року зламали опір тих українських політиків, які намагалися зберегти старі, укорінені в досвіді радянського часу традиції проведення виборів. Виборча система, запроваджена законом 1997 року, відійшла від ідеї абсолютної більшості; проте вона мала компромісний характер. Слід зазначити, що ще до розгляду та прийняття Закону України «Про вибори народних депутатів України» Верховна Рада України протягом весни — осені 1997 року повертала його 13 разів, а в остаточній редакції, після врахування пропозицій і зауважень Президента, він був прийнятий 14 жовтня 1997 року. Виборча система 1998 року була змішаною: 225 народних депутатів обиралися за системою пропорційного представництва, інша половина — за мажоритарною.

На відміну від широко відомої німецької змішаної системи, застосована в Україні — була простим механічним поєднанням зазначених систем.

Народні депутати обиралися громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. В законі 1997 року зазначалося, що «участь громадян України у виборах є добровільною». Вважається, що виборці, які не брали участі у голосуванні на виборах, підтримують результати волевиявлення тих виборців, які взяли участь у голосуванні. Знижено вік та ценз осілості учасників виборів, порівняно із законом 1993 року — пасивне виборче право надається громадянину України, який досяг 21 року і проживає на території України протягом останніх 5 років [3, стаття 21]. У Законі зазначено, що недержавне фінансування здійснюється за рахунок пожертвувань як фізичних, так і юридичних осіб. Крім того, у виборчому законодавстві 1997 року розширено і детально описано, які саме реквізити повинні бути присутніми у підписному листі. «Статус офіційних спостерігачів визначається положенням, яке затверджує ВРУ», котрі реєструються Центральною виборчою комісією [3, стаття 38].

Основною рисою пропорційної складової системи була простота, спричинена прагненням зробити спосіб отримання мандатів зрозумілим практично кожному, хто цікавиться політичним життям. Вибори проводилися в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі, з єдиним списком кандидатів від кожної партії (блоку) і з голосуванням лише за список у цілому, без преференцій. Встановлювався виборчий поріг у 4 % від кількості виборців, що взяли участь у голосуванні. Зазначимо, що, як і раніше, ця кількість включала голоси, подані «за» (тобто за усі виборчі списки, внесені до виборчого бюлетеня), голоси «проти всіх», а також недійсні голоси (бюлетені). Розподіл мандатів здійснювався за методом найбільших остач, без застосування менш зрозумілих і математично складніших методів дільників. Така система

не викликала непорозумінь і була сприйнята як справедлива.

Мажоритарна складова виборчої системи 1998-2002 років базувалася на так званій вестмінстерській моделі (системі відносної більшості). Такий підхід спрощував виборчий процес, даючи змогу провести результативні вибори в один тур, і, без сумніву, він був прийнятий не без урахування досвіду виборів 1994 року [3, стаття 19].

Особливістю виборів 1998 року порівняно з наступними (2002 року) стала можливість кандидатів балотуватися одночасно за списком однієї з партій (блоків) та в одномандатному окрузі. Конституційний Суд України своїм Рішенням від 26 лютого 1998 року визнав такі положення закону неконституційними, однак водночас вказав, що це рішення не поширюється на вибори 1998 року.

Зазначимо, що суто механічне поєднання двох виборчих механізмів виявило певні суперечності. За пропорційною складовою обиралися кандидати від політичних партій та їх блоків, за мажоритарною складовою переважну кількість місць отримали формально «незалежні» кандидати, які по суті були представниками так званої «партії влади» — неформальної спільноти прихильників правлячого режиму, який уже проявляв суттєві риси авторитаризму. Тому однієї з основних цілей — політичного структурування самого парламенту — змішана виборча система не досягла. Результати виборів у мажоритарних округах кардинально деформували підсумки голосування щодо політичних партій і блоків.

Саме це стало причиною намагань напередодні виборів 2002 року змінити виборчу систему, яка застосовувалась на парламентських виборах. Проте ці спроби зіштовхнулися з жорсткою протидією, насамперед з боку тодішнього Президента України. Верховна Рада України 2001 року шість разів приймала виборчий закон, який базувався на застосуванні лише пропорційної системи, і шість разів він повертався до парламенту з «вето» Президента. В результаті компромісу була збережена змішана виборча система зразку 1998 року [4, стаття 51].

Початок реформи виборчого законодавства відбувся у грудні 2004 року під час голосування за зміни до Конституції, які перерозподіляли владні повноваження від Президента до парламентської коаліції та уряду. Фіксація у Конституції норми про пропорційну систему виборів була однією з вимог лівої опозиції (СПУ та КПУ) за підтримки цих змін. Боячись приходу на президентську посаду представника від правої опозиції Віктора Ющенка і прагнучи обмежити його майбутні повноваження, пропрезидентські фракції змушені були підтримати це положення.

На виборах 2006 року в Україні вперше було запроваджено суто пропорційну виборчу систему закритих партійних списків в єдиному багатомандатному окрузі. За цією системою відбувалися вибори народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів обласних, районних і міських рад. Ця система є аналогічною тій, за якою у 1998 та 2002 роках відбувалось обрання 225 депутатів у загальнодержавному виборчому окрузі. Іншим став прохідний бар'єр для партій і блоків — його було знижено до 3 % [9, 36].

Вибори 2006 року стали рекордними за кількістю партій і блоків, що брали в них участь. Виборчий бюлетень включив 45 партій і блоків. До Верховної Ради потрапили п'ять партій і блоків. За ці партії проголосувало майже 78 % виборців, які прийшли на дільниці.

Застосування пропорційної системи повинно було забезпечити структурування політичної системи України, застосування єдиного округу і єдиного списку мало на меті стимулювати розвиток загальнонаціональних (а не регіональних) партій, а також сприяти уніфікації українського суспільства (послабленню міжрегіональних відмінностей, все ще глибоких внаслідок складної історичної долі різних українських земель), що відповідало унітарному характерові Української держави, встановленому Конституцією України. Такі цілі в основному були досягнуті: за пропорційною складовою виборчої системи до парламенту пройшли вісім партій (блоків) у 1998 році, шість — у 2002 році і п'ять — у 2006 році. Водночас не вдалося уникнути регіонального протистояння на виборах 2006 року, значною мірою започаткованого президентськими виборами 2004 року [9, 243].

За результатами виборчої кампанії 2006 року сформовано новий склад українського парламенту, а також депутатський корпус місцевих рад, визначено міських, сільських і селищних голів майже у всіх населених пунктах держави. Йдеться про масштабну ротацію всього політичного класу країни, яка, до того ж, збіглася у часі з кардинальними інституційними змінами виборчої та політичної системи.

Ключовим актором політичного життя в цій трансформованій політичній системі виступає Верховна Рада України, наділена значними повноваженнями і важелями впливу на виконавчу владу.

Парламент, на який покладено такі значні завдання, і для якого передбачено безпрецедентні в історії незалежної України повноваження, був сформований в умовах гострої політичної боротьби, його склад відбивав непросту динаміку суспільних настроїв, політичних союзів, стрімкий

перерозподіл електоральних ніш, суперечливі колізії становлення політичної еліти і громадянського суспільства в Україні. Базовим для парламентських виборів 2006 та 2007 років став Закон України «Про вибори народних депутатів України», прийнятий Верховною Радою України 25 березня 2004 року та редакційно змінений 7 липня 2005 року, практично напередодні виборчої кампанії чергових виборів 26 березня 2006 року [11, 146].

Впродовж виборчої кампанії чергових виборів до цього Закону вносилися зміни (чотирма законами), останні з яких — за 12 днів до дня голосування, а незадовго до початку виборчої кампанії позачергових парламентських виборів 2007 року, зокрема 1 червня 2007 року, Верховна Рада України знову, причому суттєво, скоригувала Закон.

На підставі досвіду проведення парламентських виборів 2006 та 2007 років та тенденцій у законотворчій діяльності, норм спеціального законодавства (закони України «Про вибори народних депутатів України», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців»), конституційного (Закони України «Про громадянство», «Про Конституційний Суд України», «Про політичні партії в Україні», «Про мови в Українській РСР», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про державні символи України», «Про національні меншини»); галузевого законодавства (адміністративного, трудового, кримінального, кримінально-процесуального, фінансового, цивільного, інформаційного, податкового, адміністративно-процесуального, а також законодавства про освіту, зв'язок тощо), 3 листопада 2011 р. Верховною Радою України було прийнято рішення про утворення Тимчасової спеціальної комісії з питання підготовки проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» [7; ст. 73].

Тимчасовій спеціальній комісії до 17 листопада 2011 р. доручалось підготувати та подати на розгляд парламенту проект нової редакції закону про парламентські вибори. 17 листопада комісія внесла на розгляд парламенту підготовлений нею законопроект, який того ж дня був прийнятий парламентом у першому читанні та в цілому як Закон. За прийняття Закону проголосувало 366 народних депутатів України.

Отже, враховуючи все сказане вище, можна зробити наступні висновки: від часу проголошення незалежності України законодавство про вибори до Верховної Ради змінювалося п'ять разів: в 1993, 1997, 2001, 2004 та 2011 роках. У результаті виборча система еволюціонувала від мажоритарної до змішаної. З одного боку, необхідність зміни виборчої системи була зумовлена соціально-політичною ситуацією в країні та неспроможністю політичних сил, що пройшли до парламенту, врівноважити й стабілізувати взаємовідносини гілок державної влади. З другого — її майже завжди видозмінювали під конкретні вибори, що було зумовлено необхідністю подальшого збереження впливу політичних сил, які приймали відповідний закон про вибори.

Це зумовило прийняття чергового закону про вибори народних депутатів України 2011 року, яким передбачалося запровадження змішаної виборчої системи на зміну пропорційній із застосуванням «жорстких» виборчих списків, відповідно до якої проводили чергові вибори в 2006 та позачергові в 2007 роках. Слід зазначити, що запровадженню змішаної системи передували дискусії щодо доцільності запровадження інших можливих конфігурацій. Деякі науковці та політики стверджували, що пропорційну виборчу систему з «жорсткими» списками слід замінити на систему з «м'якими» списками, коли виборець самостійно обирає, за яким порядковим номером розташовуватиметься прізвище того чи іншого кандидата в народні депутати. Водночас опоненти цієї виборчої системи наголошували, що українське суспільство ще не готове до таких змін, тому що виборці не мають належного рівня правової та політичної культури для усвідомленого прийняття рішення про визначення місця кандидата в депутати у виборчому списку. Результатом таких дискусій стало запровадження змішаної виборчої системи. З одного боку, на відміну від виключно пропорційної вона дає громадянам більше можливостей обирати своїх кандидатів у народні депутати, що мають стосунок до конкретного регіону, а отже, сприятимуть його розвитку й відповідатимуть перед своїми виборцями. З другого — пропорційна складова змішаної виборчої системи залишає можливість політичним групам контролювати проходження до парламенту таких кандидатів у народні депутати, які захищатимуть інтереси партії.

Зважаючи на наведені ознаки та сучасні тенденції розвитку державних інститутів, доходимо висновку, що в Україні функціонує змішаний політичний режим, який має ознаки авторитарного й демократичного. З одного боку, на законодавчому рівні декларуються демократичні засади формування та функціонування органів держави, з другого — монополізація влади певними політичними силами й відсутність впливової опозиції надають цьому режиму ознак авторитаризму [12; ст. 2].

Наявність в Україні змішаного демократично-авторитарного політичного режиму безпосередньо впливає на функціонування виборчої системи, яка виступає інструментом реалізації політичних амбіцій представників влади та легітимації їхніх повноважень. Водночас концентрація влади в руках

певних політичних сил підвищує їхню політичну відповідальність, що може позитивно впливати на розвиток законодавства, зокрема й виборчого.

Слід зауважити, що практика застосування змішаної виборчої системи в Україні не є новою. Однією з причин повернення до неї є намагання усунути недоліки різних типів виборчої системи, що проявилися під час попередніх парламентських виборів в Україні. Зокрема, , під час застосування мажоритарної виборчої системи спостерігалося надмірне використання адміністративного ресурсу та «скуповування електорату» [13].

За пропорційної системи втрачався зв'язок виборців із парламентськими партіями переважно через непрозорий процес формування виборчих списків. Загалом, хоча мажоритарно-пропорційна виборча система не усуває зазначених недоліків, а лише зменшує їхній вплив, до основних її позитивів належать сприяння розвитку політичних партій та наявність відповідальності депутатів-мажоритарників перед своїми виборцями. Попри це закон про вибори народних депутатів 2011 року не був позитивно оцінений міжнародними експертами з виборчого права, зокрема представниками Венеціанської комісії та Міжнародної фундації виборчих систем (IFES). Така позиція міжнародної спільноти ґрунтувалася передусім на тому, що ця виборча система сприятиме проходженню до парламенту провладних партій за рахунок використання адміністративних ресурсів. Отже, незважаючи на всі критичні зауваження та недоліки, що містить чинний закон про вибори, на сучасному етапі він визначає основні засади виборів народних депутатів, встановлює тип виборчої системи, регламентує виборчий процес, прописує процедуру підбиття підсумків голосування та переможців виборів. Це дає підстави стверджувати, що національне електоральне законодавство є визначальним чинником у формуванні та функціонуванні виборчої системи України.

Як бачимо, Закон про вибори народних депутатів України від 17 листопада 2011 року загалом відповідає демократичним виборчим стандартам, бо враховує та розкриває кожний із принципів міжнародного виборчого права. Водночас порушення виборчого законодавства, які відбуваються під час проведення виборчих кампаній, що зумовлено наявністю в Україні змішаного демократично-авторитарного політичного режиму, можуть ставити під сумнів демократичність закріпленої чинним законодавством виборчої системи. Це підтверджує той факт, що для побудови в Україні демократичної виборчої системи необхідна наявність національного виборчого законодавства, яке відповідало б принципам міжнародного виборчого права та демократичного політичного режиму, що забезпечує функціонування такої виборчої системи. Тому першочерговим завданням для України є не пошук оптимальної моделі виборчої системи чи кодифікація виборчого законодавства. Як зазначають члени Венеціанської комісії К. Броке та А. Лансело, немає жодних підстав робити остаточний вибір на користь певної виборчої системи, бо жодна з них не може бути найкращою або найгіршою. Головним завданням для України залишається, з одного боку, збереження відповідності норм внутрішнього виборчого законодавства принципам міжнародного виборчого права, а з другого — забезпечення неухильного дотримання зазначених норм усіма учасниками виборчого процесу.

Найбільш гострою проблемою виборчого законодавства залишається його нестабільність та відсутність належних гарантій реалізації ряду конституційних прав громадян. Протягом останніх 20 років виборча система в Україні змінювалася 4 рази. У 2011 році Верховна Рада України VI скликання повернула електоральний процес до системи десятирічної давності, яка мала безліч недоліків, з огляду на які від неї і відмовлялись [12; ст. 2].

Відповідно до чинного закону вибори в Україні в 2012 році відбувались за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою. З 450 депутатів парламенту — половина (225) обиралась за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за закритими партійними списками, інша половина (225) — за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах.

Виборча система в Україні була змінена за сім місяців до початку виборчого процесу. Подібна практика суперечить положенням Кодексу належної практики у виборчих справах, який виключає можливість перегляду виборчої системи менш як за рік до проведення виборів. Такі дії Уряду і Президента різко контрастували з попередніми заявам керівництва країни щодо нагальної необхідності кодифікувати виборче законодавство. При необхідності нагальних змін виборчого законодавства в майбутньому було б доцільним (з точки зору демократичних виборчих стандартів) послуговуватися правилом, коли на найближчих виборах застосовується стара виборча система, тоді як нова набуває чинності лише на наступних виборах.

Виборчий бар'єр, який необхідно було подолати партіям, щоб претендувати на розподіл мандатів у парламенті був встановлений на рівні 5 %. На попередніх виборах (чергових 2006 і позачергових 2007 рр.) він складав 3 %. На останніх виборах, які відбувалися за змішаною системою (2002 р.) — 4 %. У цілому такий прохідний поріг є

звичним у європейській виборчій практиці. Однак викликає застереження той факт, що ініціаторами не було публічно обґрунтовано доцільність його підвищення. Навіть за умов застосування 3 % виборчого бар'єру (у 2006 і 2007 рр.) до парламенту проходило лише 5 політичних партій, що було цілком прийнятним і дозволяло звузити можливості потрапляння до парламенту малих/нових партій. Зважаючи на те, що мажоритарні системи є більш обмежуючими щодо малих/нових партій, ніж пропорційні — було б доцільним зберегти виборчий бар'єр на рівні 3 % і в умовах змішаної виборчої системи. Також варто змінити спосіб розрахунку виборчого бар'єру, орієнтуючись на усталений міжнародний досвід і вираховувати бар'єр на основі дійсних поданих бюлетенів, а не на основі кількості виборців, які взяли участь у голосуванні.

Позитивним аспектом застосування мажоритарної складової змішаної виборчої системи є надання можливості брати участь у виборах незалежним кандидатам (самовисуванцям), як це і вимагається параграфом 7.5 Документу Копенгагенської наради конференції з людського виміру НБСЄ. Зрештою і від партій можуть кандидатувати особи, які не є членами цих партій. Однак, в українських реаліях основним недоліком інституту самовисування є те, що дуже часто з його допомогою кандидати і партії вводять в оману виборців щодо своїх реальних політичних намірів та симпатій.

Формально, демократичні виборчі стандарти не пропонують розподілу виборчих систем на «кращі» і «гірші». Згідно з Кодексом належної практики у виборчих справах, за умови неухильного дотримання усіх основних конституційних принципів виборчого права, застережень щодо вибору будь-якої виборчої системи немає. Однак потрібно зважати на те, що в Україні змішана виборча система залишається найбільш дискредитованою в очах громадськості. Перш за все через те, що її застосування супроводжується неконтрольованим зловживанням адмінресурсом і підкупом виборців, при збереженні закритих партійних списків. Типові недоліки використання змішаної виборчої системи в Україні повною мірою проявилися і в ході цьогорічної виборчої кампанії.

Згідно прийнятого виборчого закону парламентські вибори паралельно проводилися у загальнодержавному окрузі, який охоплює усю територію України і закордонні виборчі дільниці та у 225 одномандатних округах, що утворювались ЦВК. Максимальна кількість виборців на дільниці залишилася на рівні 2,5 тисяч. Хоча Венеціанська комісія у своїх рекомендаціях пропонувала зменшити граничну кількість виборців до менше, ніж 2 тисяч. Що мало б полегшити та спростити виборчим комісіям організацію процесу голосування, однак потребувало б дещо більших фінансових витрат на утворення додаткових дільниць. Позитивного відгуку заслуговує норма про необхідність утворення виборчих дільниць на постійній основі.

Законом пропонувалося віднести закордонні виборчі дільниці до одномандатних округів на території м. Київ. Однак це б призвело до штучного дисбалансу між кількістю округів в Києві та інших регіонах України. Тому Конституційний Суд своїм рішенням визнав цю норму Закону неконституційною. Внаслідок рішення КСУ, українських виборців за кордоном було позбавлено можливості голосувати за кандидатів в одномандатних мажоритарних округах. Формально це є порушенням принципу рівного виборчого права, відповідно до якого кожен виборець має рівну кількість голосів.

Законом також була закріплена трирівнева система виборчих комісій: Центральна виборча комісія, 225 окружних виборчих комісій і дільничні виборчі комісії (33762). До складу ОВК і ДВК автоматично входять по одному представнику від партій, які належать до 5 парламентських фракцій. Кандидатури від решти партій включались шляхом жеребкування, яке проводиться в порядку, встановленому ЦВК. Таким чином із закону було вилучено норму про включення до складу комісій по 3 представника від парламентських фракцій, яка застосовувалася на місцевих виборах 2010 року і спричинила до домінування в комісіях представників партій провладної більшості.

Позитивної оцінки заслуговує законодавче закріплення норми про необхідність проходження керівним складом ОВК навчання, встановленого ЦВК. Це є обов'язковою умовою для призначення осіб на посаду голови, заступника голови та секретаря ОВК. Однак вимога набула чинності лише 1 січня 2013 року.

Важливі зміни торкнулися порядку реєстрації кандидатів в депутати, яких закон зобов'язав подавати реєстраційні документи не до ОВК, а до ЦВК. Це дозволило зробити процес реєстрації більш контрольованим та передбачуваним. Схвалення заслуговує норма закону, відповідно до якої неправильне оформлення документів (технічні неточності) не є підставою для відмови у реєстрації кандидата.

Згідно з законом кандидати зобов'язані подавати до ЦВК свої передвиборчі програми, які підлягають оприлюдненню на сайті. Також схвалення заслуговує норма про публікації на сайті ЦВК декларацій про майно та доходи кандидатів у депутати. Однак у спостерігачів неодноразово викликали сумніви щодо достовірності відомостей, зазначених в декларації, та питання, викликані

відсутністю дієвого механізму на рівні ЦВК для перевірки даної інформації.

В закон було включено суперечливу норму про можливість одночасного включення однієї і тієї ж особи до виборчого списку кандидатів у загальнодержавному багатомандатному та одномандатному мажоритарному окрузі. Тому, цілком прогнозованим стало рішення Конституційного Суду про визнання неконституційним відповідного положення виборчого закону, з огляду на порушення принципу рівності суб'єктів виборчого процесу.

Законодавчі зміни торкнулися ліквідації можливості для суб'єктів виборчого процесу утворювати виборчі блоки політичних партій. Тим самим було штучно обмежено право партій на свободу об'єднань. Більш прийнятним та ліберальним способом врегулювання питання міжпартійних виборчих союзів є встановлення вищого, порівняно з партіями, прохідного бар'єру для виборчих блоків.

Застосування вибіркового правосуддя до окремих лідерів української опозиції призвело до інтенсивних процесів зміни політичної структури, які відбувалися паралельно із виборчим процесом. У порівнянні із виборами до Верховної Ради України 2006-2007 років, суттєво посилилася роль адміністративного ресурсу. Партійні інститути та їх лідери не продемонстрували здатність дотримуватися демократичних принципів під час прийняття важливих передвиборчих рішень [7, стаття 73].

Нарешті, хотілось би трохи відійти від суто аналізу законодавчих положень і проаналізувати сприйняття проведення та результатів виборів 2012 року народом України, адже саме ці настрої стали передумовою масштабної кризи, що виникла в Україні в кінці 2013 — на початку 2014 років.

Слід почати з того, що результати виборів засвідчили політичну поразку влади — попри формування провладної більшості у Верховній Раді. Партія регіонів, почесним головою якої є був колишній Президент В. Янукович, а офіційним — колишній Прем'єр-міністр М. Азаров, втратила близько 2 млн. прихильників і посіла перше місце лише в 11 з 27 регіонів України, поступившись першістю опозиційним силам. Особливо показовим прикладом стали вибори в одномандатних округах Києва, де не переміг жоден з представників влади.

Результат опозиційних сил значною мірою зумовлений продемонстрованою ними здатністю до консолідації, що відповідало суспільному запиту. Водночас, цей результат був скоріше авансом довіри, вимогою узгоджених і результативних дій в Парламенті.

Суспільство продемонструвало суттєвий запит на зміну політичних еліт і політичного курсу країни, орієнтовану насамперед на захист інтересів суспільства, а не окремих наближених до влади груп. Цей запит, разом з очікуваним погіршенням якості життя більшості українців, чинив дедалі більший тиск на вище державне керівництво та органи державної влади.

Вибори в Україні отримали критичні оцінки з боку європейських інститутів, міжнародних організацій та окремих країн, які засвідчили, що українська влада не склала тест на відданість європейським цінностям. Проте, для збереження демократії і парламентаризму в Україні, опозиції і структурам громадянського суспільства слід зробити все можливе для того, щоб проблемний характер виборів не став перешкодою на шляху її європейського майбутнього.

Враховуючи ці положення, хотілось би виокремити ті важливі моменти, які можна вважати уроками виборів для влади, опозиції і суспільства, які не були врахованими ні до виборів 2012 року, ні після них.

1. Влада мала бути свідомою того, що продемонстровані нею під час виборчого процесу та після нього відкрито брутальні дії, цинізм заяв провладних речників мають два діаметрально протилежні наслідки: як деморалізувати частину населення, так і радикалізувати іншу. Водночас, як апатія, так і радикалізація настроїв однаковою мірою таять у собі загрозу раптового, неконтрольованого соціального вибуху.

2. І владі, і опозиції варто було мати на увазі:

— певну вимушеність результатів виборів: 20 % громадян заявили, що скористалися б правом проголосувати «проти всіх», якби відповідне формулювання збереглось у виборчих бюлетенях;

— невеликий аванс суспільної довіри до Парламенту VII скликання: відносна більшість громадян України та жителів кожного з регіонів (крім Сходу) вважають, що вибори не допоможуть покращити ситуацію у країні; так само відносна більшість громадян і жителів регіонів (крім Заходу) засвідчили, що персональний склад нової Верховної Ради відбиває їх інтереси тією ж мірою, що й попередній;

— наявність потужного суспільного запиту на зміну політики держави, пропозицію нового політичного курсу, відмінного від президентського: 49 % громадян очікували такої пропозиції від нового складу Парламенту і лише 28 % — були упевнені, що Парламент має підтримати провладний курс. Привертає увагу та обставина, що вимогу зміни президентського курсу вимагала і значна частина жителів регіонів, що традиційно вважається електоральним полем Партії регіонів та особисто В. Януковича: 37 % жителів Півдня і 36 % — Сходу.

3. Опозиції корисно було б врахувати також такий чинник її результату, як «голосування з протесту», а не з ідеологічних переконань та підтримки ідеологій опозиційних сил. Так, є підстави припускати, що, зокрема, «Свобода» своїм несподіваним успіхом завдячує радше не партійній ідеології, а латентному (а тому й не виявленому соціологічними замірами навіть напередодні виборів) протесту. Протесту проти цинізму влади і слабкості опозиції, яку вона продемонструвала як у Парламенті VI скликання, так і в комунікації з громадськістю (і в забезпеченні суспільної підтримки власних ініціатив, і в підтримці спонтанних суспільних протестних акцій).

— Суспільство під час виборів пересвідчилося, що влада, по-перше, відкрито ігнорує позиції критично налаштованих громадян — прихильників опозиційних політичних сил і кандидатів, вона здатна порушити право громадян на вільне волевиявлення, яке може бути просто скасоване, оголошене нікчемним; по-друге — вона повністю контролює судові і правоохоронні органи; по-третє, вона не зупиниться ні перед чим під час президентських виборів, що мали відбутись у 2015.

4. Влада показала, що не потерпить програшу та застосує будь-які засоби — від фальсифікацій до відкритого силового тиску для забезпечення перемоги свого кандидата на пост Президента України.

5. Результати виборів засвідчили, що суспільство певною мірою навчилося протистояти підкупу, залякуванню, силовому тиску з боку влади.

Водночас, воно, по-перше, не має імунітету від маніпуляцій на чутливих темах — мови, національно-етнічної, релігійно-конфесійної, культурної належності, історичної пам'яті. Ці теми, що їх (з різною метою) використовують політики, здатні легко відволікти суспільну увагу від неналежних дій влади, спровокувати суспільні протистояння, під час яких, як правило, виграють політики — а не суспільство, влада — а не громадяни. По-друге, воно не позбавлене впливу таких чинників, як земляцтво (голосування за територіально «свого» кандидата) та сімейственість (голосування за членів родини «свого» кандидата чи «свого» політика — чиновника, бізнесмена, який виділяє кошти на благодійну допомогу, тощо). Це привносить у політичний вибір громадян позаполітичні чинники та негативно позначається на якості законодавчої діяльності обраних під впливом таких чинників депутатів. По-третє, переважна більшість громадян не готові до активного обстоювання своїх прав і свобод у разі їх порушення владними інститутами [9, ст. 72].

За роки незалежності України відбулося чимало експериментувань з електоральними системами, але жодна з них не дала бажаних ефектів. Одна з них, паралельна система, де одна частина депутатів обиралась за мажоритарною системою відносної більшості, а інша — за пропорційною системою з партійними списками в загальнонаціональному окрузі — не давала стимулів для розвитку політичних партій, спричинила значну фрагментацію політичного поля, а відносини у парламенті характеризувалися патронажно-клієнтелістськими рисами.

Інша, пропорційна система з партійними списками (закриті списки) в сполученні з загальнонаціональним округом, розірвала зв'язки виборців з депутатським корпусом, блокувала роботу парламенту та стала одним з факторів неефективності напівпрезидентської системи в Україні.

Так як попередні виборчі системи не призвели до бажаних наслідків — не сприяли розвитку партійного поля та ефективній роботі політичної системи в цілому, — то залишається необхідним пошук оптимального формату виборчої системи. Наразі існують різні дискусії щодо усунення недоліків існуючої електоральної системи. Наприклад, за одним із варіантів пропонується перейти до пропорційної системи з відкритими регіональним списками, за іншим — введення змішаної паралельної системи. Щодо змішаної виборчої системи, то вона є результатом комбінування попередньо названих систем і має на меті поєднання їх переваг. Разом з тим вона отримує у спадок і всі їх недоліки.

Як показує світова практика, універсальної виборчої системи не існує. В залежності від ситуації недоліки можуть стати перевагами і навпаки, оскільки одна й та ж сама система може діяти по-різному в різних політичних умовах і ситуаціях.

Якщо говорити про прийнятні для України варіанти трансформації пропорційної виборчої системи, то слід зазначити, що уваги в цьому контексті заслуговують підходи політолога В. Чумака, який розглядає три напрями вдосконалення виборчої системи для обрання депутатів Верховної Ради: змішування пропорційної системи з мажоритарною, з домінуванням пропорційного принципу (запровадження змішаної компенсаційної системи німецького зразка); «відкриття» партійних списків (коли виборець, окрім голосування за окрему партію, зможе вибрати одного або кількох депутатів з виборчого списку); регіоналізація виборчих списків, тобто збільшення кількості округів і зменшення кількості депутатів, що обираються в одному окрузі.

Варто також наголосити, що при зміні виборчої системи в Україні потрібно враховувати не лише

інтереси домінуючої на цей момент політичної сили, а першочергово мету і завдання, які ставляться перед виборчою системою. При цьому слід зважати, що оптимальна виборча система має забезпечити легітимне формування ефективної виконавчої влади, подальшу інституалізацію політичної системи та еволюційне оновлення політичних еліт, що особливо важливо в сучасних умовах України.

Література

1. Про вибори народних депутатів Української РСР : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 05 липня 1989 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1989. — додаток до № 45. — Ст. 626.
2. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 18 листопада 1993 року // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 48. — Ст. 456.
3. Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України : Закон України від 03 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 5. — Ст. 19.
4. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 18 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 51-52. — Ст. 265.
5. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 27-28. — Ст. 366.
6. Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» та деяких інших законодавчих актів України (щодо порядку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України та заміщення народних депутатів України, повноваження яких були достроково припинені) : Закон України від 22 лютого 2007 року // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 28. — Ст. 383.
7. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 року // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 10-11. — Ст. 73.
8. Ключковський Ю. Основні положення проекту виборчого кодексу України / Ю. Ключковський // Вибори та демократія. — 2010. — № II–III (24–25). — С. 136-137.
9. Конончук С. Демократичний потенціал пропорційних виборчих систем / С. Конончук, О. Ярош, С. Горобчишина ; Український незалежний центр політичних досліджень. — К. : Агентство «Україна», 2009. — 80 с.
10. Олійник А.Ю. Законодавче регулювання виборів народних депутатів України в механізмі забезпечення конституційної свободи громадян України на участь у виборах / А.Ю. Олійник // Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи : Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. — Київ, 31 жовтня — 1 листопада 2006 року. — К. : Атіка, 2007. — С. 242-246.
11. Парламентські та президентські вибори 1994 року в Україні: Моніторинг висвітлення виборчої кампанії в українських засобах масової інформації: Підсумковий звіт, жовтень 1994 р. / Європейський ін-т засобів масової інформації. — К. : Абрис, 1995. — 280 с.
12. Пропорційні виборчі системи із відкритими та закритими списками для парламентських та місцевих виборів : матеріали семінару. — К. : Проект АМР США «Сприяння організації виборів в Україні», Асоціація народних депутатів України, 2005. — С. 2.
13. Рибачук М.Ф. Виборча система України: від первіснообщинного ладу до епохи глобалізації [Електронний ресурс] / М.Ф. Рибачук, І.В. Шкурат. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/Politology/2004_21/21-5.pdf
14. Чуб О. Фактори політичної активності громадян України у виборчому процесі / О.Чуб // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2006. — № 1 (III). — С. 72-76.

Смолинская Д.В. Трансформация системы парламентских выборов: поиск оптимальной модели. — Статья.

Аннотация. Для понимания пути эволюции избирательной системы Украины и связанных с этим механизмов реализации основных принципов избирательного права необходимо рассмотреть весь путь развития института выборов (прежде всего в Верховную Раду) в современной независимой Украине, пусть в период, короткий в своем историческом измерении, однако чрезвычайно важный своим содержанием и социальными последствиями.

Поскольку наша страна лишь пытается ввести демократические нормы и ценности — задача выработки действенных механизмов поддержки демократии с помощью института выборов является чрезвычайно острой для Украины в данной политической ситуации.

Так как избирательная система, а также построение оптимальной избирательной модели регламентируется прежде законодательством — можно сделать вывод, что законодательство является главным критерием построения эффективного избирательного механизма. Рассмотрение эволюции избирательного законодательства дает возможность учесть недостатки и ошибки прошлых лет, а также изобрести оптимальную модель для развития избирательного законодательства Украины в будущем.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, парламентские выборы, избирательный процесс, избирательное законодательство.

Smolinska D.V. Transformation of parliamentary elections system: searching for the optimal model. — Article.

Summary. To understand the path of evolution of the electoral system in Ukraine and related mechanisms for implementing the basic principles of electoral law we must consider all the way of development of elections institution (especially to Verkhovna Rada) in modern independent Ukraine. Even though this period has a short historical dimension, but it is extremely important at its content and social consequences.

As our country is merely trying to introduce democratic norms and values — a problem of development of effective mechanisms to support democracy through the institution of elections is extremely acute for Ukraine in the current political situation.

Since the electoral system, as well as intoducing of an optimal model is regulated primarily by the legislation — it can be concluded that the legislation is the main criterion for building effective electoral machinery. Consideration of electoral legislation evolution allows taking into account the shortcomings and mistakes of the past, as well as devising an optimal model for the development of the electoral legislation of Ukraine in the future.

Keywords: elections, electoral system, parliamentary elections, the electoral process, the electoral law.