традиції і сучасність

Історичні аспекти становлення виборчої системи України

Микола Рибачук,
доктор філософських наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
головний науковий співробітник
Інституту політичних і етнонаціональних досліджень
НАН України,
Іван Шкурат,
кандидат наук з державного управління, завідуючий відділом
Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
Національної академії державного управління
при Президентові України

Історія державно-правового розвитку на території сучасної України бере свій початок від середини I тисячоліття до Різдва Христового, коли у народів і племен Північного Причорномор'я з'являються перші державні утворення.

Відомості про основні племена, які жили на цих теренах, подає грецький історик Геродот (V століття до н. е.) [1]. У VII столітті до н. е. у скіфів, жителів території сучасної України, утворюється могутній племінний союз. Досягнутій скіфами сходинці розвитку відповідала й організація управління у формі військової демократії. Найважливіші питання розглядалися на зборах воїнів. Значним впливом користувалися ради родових старійшин, передусім союзна рада. Але особлива роль у союзі належала військовим вождям – "царям", які очолювали скіфське військо під час походів. Влада "царів" передавалась у спадщину, але кандидатури "царя" та його наступника затверджувалися народними зборами [2, с. 7].

У Давньоруській державі функціонували народні збори – віче. Із племінних сходів давніх слов'ян вони перетворилися на зібрання, в яких брали участь вільні дорослі жителі міста – купці, ремісники та ін. Але вирішальну роль у них відігравала міська феодальна верхівка – "бояри" і "старці градські". Важливою функцією віча було комплектування народних ополчень і обрання їх ватажків. Віче скликалося під час облоги

міста, перед початком воєнних походів, на знак протесту проти політики князя. Виконавчим органом такого зібрання була рада. У зв'язку з тим, що віче збиралося рідко, рада не тільки репрезентувала його, але фактично й заміняла. Правила в ній міська знать [3, с. 103].

На думку іншого дослідника, "віче за князів стало більше залежати од князя, як було то раніше, але все ж не раз і князь мусив слухати його поради. Як ми бачили не раз, віче настановляло і прогонило князів і мало таки чималий вплив на діла політичні. Віче скликав князь з своїх дружинників, з старших місцевих жителів, а часом на віче кликали і духовенство та людей з інших міст і навіть з сел. По городах та селах були свої віча, котрі сходилися на раду про свої спільні господарські справи, і віче те усім керувало і усьому давало порядок" [4, с. 103]. Органом місцевого селянського самоврядування була верв – сільська територіальна громада [5, с. 12 – 21].

Згодом замість віча князь починає збирати раду наближених феодалів, землевласників, духовенства – бояр. Із зміцненням влади князів і державного апарату діяльність віча відмирає. Виняток становили лише віча у Пскові та Новгороді.

Виборчі засади були властиві українському козацтву від самого його виникнення в XVI столітті. "Козаки, що поселилися в Січі, носили назву „запорожців", а весь табір їх звався "кошем". Вони вибирали вільними голосами на "раді" головного начальника, званого "кошовим отаманом". Кош ділився на ''курені", а кожний курінь був під начальством вибраного "курінного отамана" [6, с. 247].

Верховною законодавчою владою в державі запорозьких козаків – Січі – була січова рада. Збиралась вона регулярно у визначені строки – 1 січня і 1 жовтня щороку. Вона ж обирала терміном на один рік виконавчу владу – військову старшину Січі, до якої входили кошовий отаман, військовий суддя і військовий писар (це відбувалося 1 січня), обирався також верховний суд Січі (терміном на три роки). Кошового отамана обирали на один рік, однак "як він був до вподоби козакам, то його зоставляли і на далі; на війні і у походах він був найстарший начальник і його у всьому слухалося козацтво, а дома, у своїй Січі, він мусів на усе питатися дозволу ради" [4, с. 153].

Козацькі ради проходити досить бурхливо, і найчастіше перемагала у змаганні та сторона, яка голосніше кричала. На цих колегіальних радах обирали і часто з такою ж легкістю скидали козацьких ватажків. Той, кого обирали, за звичаєм мав двічі відмовитися від пропозиції і погодитися лише втретє, при цьому лаючись і погрожуючи всім [7, с. 103].

Поступово на Січі склалися звичаї та традиції самоврядування, згідно з якими всі члени цієї своєрідної республіки мали рівні права і могли брати участь у козацьких радах.

У XVII сторіччі, перебуваючи у васальній залежності від Москви,

традиції і сучасність

Україна, за словами Д. Дорошенка, користувалась широкою внутрішньою автономією. "Козацька українська держава мала свого окремого голову держави – гетьмана, який вибирався самими ж українцями й тільки присягав після виборів цареві на вірність і з його урядом заключав формальний договір, мала своє власне військо, свої фінанси, свій власний адміністративний та судовий устрій і свої закони" [8, с. 114]. Крім гетьмана, козаки обирали керівників й інших рівнів. "На розсуд Гетьмана при публічній згоді обирали Генерального скарбника, мужа видатного, заслуженого, багатого і прямодушного" [9, с. 32]. Але завжди як козацькі, так і прості урядники, а особливо полковники, повинні були обиратися вільним волевиявленням і голосуванням. Після виборів вони затверджувалися гетьманською владою, хоча вибори цих посадових осіб не повинні були оголошуватися і здійснюватися без гетьманської згоди.

У Конституції гетьмана Війська Запорозького Пилипа Орлика, написаній під значним впливом ідей західноєвропейського парламентаризму, було закладено головні принципи республіканської форми устрою. Згідно з шостим параграфом цього документа, законодавча влада належить Раді, членами якої є полковники зі своєю старшиною, сотники, "генеральні радники від своїх полків" та "посли від Низового Війська Запорозького для слухання і обговорення справ, щоб взяти активну участь" [9, с. 9 – 10]. Рада повинна збиратися тричі на рік: на Різдво Христове, свята Великодня та Покрови, а також за рішенням гетьмана.

На Слобожанщині кожен полковий уряд очолювали виборні полковники й полкова старшина. Особливість полягала в тому, що їх обирало не все товариство і не на обмежений час, а довіку. Рада Старшинська – зібрання (дума, сойм) старшини, полковників (так називалась колегіальна інституція) виконувала дорадчу й представницьку функції, а також здійснювала колегіальне ухвалення загальних рішень. Коли ж до зборів долучали ще й простих козаків, а іноді й поспільство – "чернь", то це називалося "Генеральною Радою". Бувало, на розширені збори Старшинської Ради запрошували представників міст. З'їзди старшини відбувалися на свята Різдва, Великодня, Спаса, Покрови.

До повноважень Ради Старшинської належали: ухвалення звичайних (не конституційних) законів, розв'язання питань про засоби ведення війни й оборони (саме ж проголошення війни чи укладення миру було компетенцією верховної влади – московського царя), дипломатичні справи і відносини з суміжними державами, визначення кандидатів на гетьманство та умови обрання гетьмана (саме ж обрання відбувалося на Генеральній Раді; напевно, Рада Старшинська могла скидати гетьмана), ведення державних справ, поки не обрано нового гетьмана (у періоди ''міжгетьманства" утворювалася "урядуюча старшина"), вчинення суду у важливих політичних справах, встановлення нових податків та скасування старих, контроль за станом скарбниці, розпорядження

адміністративно-поліційного характеру тощо.

Усе ж коло повноважень Ради Старшинської було обмеженим, бо сама вона була установою держави не суверенної, підвладної, чимало питань верховного управління розв'язувалося поза нею. Існування Ради припинилося 1764 року із встановленням Малоросійської колегії в уряді царської Росії.

Виборчі традиції в Україні формувалися під значним впливом суміжних держав, під чиїм підпорядкуванням перебували в різні часи окремі її території. У Росії існувала така установа колегіального правління, як Боярська дума – вища рада феодальної знаті при князеві, а потім при цареві, до якої збирали представників трьох найзнатніших станів: бояр, окольничих та думних дворян. Цар Петро I скасував Боярську думу у зв'язку із заснуванням Сенату – найвищої урядової установи Російської імперії XVIII століття, на яку було покладено нагляд у справах суду, фінансів та адміністрації.

Перша російська виборча система була створена у ході підготовки земської реформи 1864 року та її "охоронної" корекції 1890 року. Ця система за допомогою квот, курій і цензів забезпечувала переважне представництво у земстві дворянства з метою попередження можливих соціальних і політичних колізій у відносинах між різними групами.

У російському політичному устрої існувала й така виборна інституція, як міська дума. Це був розпорядчий орган міського самоврядування, який складався з представників різних суспільних станів, верств. Після міської реформи 1870 року до думи починають обирати гласних на засадах майнового цензу.

Значним внеском у запровадження в Росії виборчого права, започаткування традицій і практики парламентаризму вважається утворення Державної думи – найвищої в імперії представницької установи. Вона існувала впродовж 1906 – 1917 років і мала чотири скликання. Вибори до Думи були багатоступеневими, проводилися в чотирьох нерівноправних куріях, до того ж майже половина населення країни була позбавлена права голосу. Однак, попри всі ці вади, Державна дума була кроком у напрямку розвитку конституційних засад організації суспільного життя, першим досвідом парламентаризму на російських теренах.

Певною спробою запровадити практику політичного представництва на вітчизняному ґрунті можна назвати безуспішне скликання Всеросійських Установчих зборів у січні 1918 року. Вибори до них були призначені ще Тимчасовим урядом одразу ж після Лютневої революції і проводилися за партійно-пропорційною системою.

Незважаючи на всі проблеми встановлення правил проведення виборів, вони мали важливе значення для політичного і соціального розвитку суспільства, оскільки залучали до участі в управлінні представників усіх

традиції і сучасність

верств населення, становленню плебісцитних механізмів формування інститутів влади. Правлячим колам вдавалося проводити вибори під своїм контролем і за рахунок застосування різних цензів, квот та курій забезпечувати переважне становище у представницьких органах влади. Звичайно, можна звинувачувати реформаторів за надмірну адміністративну опіку електорального волевиявлення підданих. Проте цензові маніпуляції, на нашу думку, були не такими болючими для суспільства, як насильницька революція, на порозі якої стояла Росія напередодні Великої реформи. Прийнята виборча система сприяла еволюційній трансформації соціально-політичного стану російського суспільства.

Значним внеском у розвиток електоральної культури були вибори, що проходили у Західній Україні за часів панування Австрії та Польщі. Декретом австрійського імператора від 1861 року Галичина, яка була однією з австрійських провінцій, отримала право обирати свій крайовий законодавчий орган місцевого самоврядування – Галицький сейм. Цей представницький орган складався з курій, до яких обиралися депутати окремо від кожної верстви населення. До першої курії належали великі землевласники, поміщики (вони становили 0,03 % населення, але мали третину депутатських місць). Без виборів до складу сейму входили митрополити, єпископи та ректори університетів. Друга курія представляла заможну міську буржуазію, адвокатів, лікарів тощо. Третя – торгово-промислову буржуазію. Четверта, так звана сільська курія, репрезентувала селян, вірніше, тих із них, хто сплачував безпосередні податки. Хто ж таких податків не платив (сільська біднота, робітники у містах), то й виборчого права не мав. Вибори у четвертій курії були непрямими, населення обирало тут лише уповноважених – "правиборців", які тільки й мали право голосувати за того чи іншого кандидата.

Як зазначають деякі дослідники, хоча й існували виборні органи крайового (сейм) та місцевого управління, однак будь-якої серйозної ролі вони не відігравали. Управлінські функції австрійські власті передали польським магнатам та адміністрації. Намісниками, наприклад, з 1850 року були винятково поляки [10, с. 44]. Отож виборче право тут ще не було загальним і рівним. Тільки 1907 року в Австрії, як відзначають В. Кульчицький та Б. Тищик, було запроваджено загальне виборче право, але права обирати не одержали жінки, військовослужбовці та молодь до 24 років. Крім цього, воно й надалі забезпечувало привілеї німецьких правлячих кіл. Так, німці обирали одного депутата від 40 тисяч населення, поляки – від 52 тисяч, чехи – від 60 тисяч, а українці – від 102 тисяч [11, с. 137]. Слід зазначити, що саме боротьба галицьких українців проти несправедливості куріальної виборчої системи, побудованої на майновому цензі, сприяла змінам у виборчому законодавстві Австрії.

За часів Західноукраїнської Народної Республіки, у квітні 1919 року,

Микола Рибачук, Іван Шкурат

Українська Національна Рада прийняла новий виборчий закон. Однопалатний Сейм повинен був бути обраний за національно-пропорційною системою. Тобто за кожною національністю, залежно від кількості населення, було визначено певне число послів. Це гарантувало усім національним меншинам, незалежно від перипетій виборчої кампанії, мати своїх послів (депутатів) у парламенті. Зазначимо, що такого демократичного на державному рівні забезпечення прав національних меншин при виборах законодавчих органів, по суті, не знала і не знає донині світова виборча практика.

За час перебування Західної України під Польщею (1919 – 1939 роки) тут кілька разів проводилися вибори до польського сейму: у 1922, 1928, 1930 роках. Історики свідчать, що головним у них було не саме висування населенням своїх представників, а прагнення влади через участь українців у виборах домогтися визнання ними факту державної приналежності до Польщі.

Інституцією суспільного представництва стала Українська Центральна Рада, яку було засновано в Києві 3 березня 1917 року (за старим стилем), на другий день після того, як цар Микола II зрікся престолу. Уже в червні Центральна Рада нараховувала 568 членів і була визнана не тільки як орган представництва різних політичних сил, а ще й як установа, яка має парламентські, тобто законодавчі, повноваження.

Центральна Рада своїм III Універсалом проголосила утворення Української Народної Республіки, ухвалила рішення про вибори Українських Установчих зборів, а 29 квітня 1917 року обрала Михайла Грушевського Президентом УНР та схвалила Конституцію Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), яка вважається фактично першою конституцією України. Цей документ враховував один з найголовніших принципів західної демократії: поділ влади. Законодавчу владу здійснювали Всенародні Збори, які повинні були обиратися шляхом всенародного голосування.

Верховна Рада та Ради інших рівнів, які були за часів СРСР представницькими органами, мали вельми обмежену і принижену роль, оскільки входили до соціальної системи, що визначалася не законодавством, а переважно партійно-державною практикою та загальним рівнем політичної культури суспільства. Виборча практика за часів СРСР була перетворена на майже ритуальну, помпезно-декоративну процедуру обов'язкового засвідчення громадянами лояльного, вірнопідданого ставлення до системи. Вибори, в яких незмінно "брали участь" 99,9 % виборців, не були змаганням за владу, оскільки вважалося, що влада вже завойована "народом" раз і назавжди. Не були вибори і визначенням, добором особового складу органів влади. Адже депутатів добирали і призначали у вузькому колі партійно-державного апарату, оформлюючи рішення в ретельно відпрацьовану псевдовиборчу

традиції і сучасність

процедуру. Депутатський корпус складався з представників номенклатури і тих, хто був відібраний відповідно до рознарядки, яка неначебто відбивала класову, партійну, національну, професійну, статеву пропорції населення. Делеговане представництво підмінювалося відповідністю самих тільки анкетних даних. Отож не дивно, що Ради незмінно одностайно схвалювали всі запропоновані згори рішення, а виборці так само не могли вплинути на поведінку свого представника, як і депутат на дії когось із міністрів.

Розвиток і реформування виборчої системи в Україні у 80 – 90 роках XX століття і по сьогодні пройшли кілька основних етапів. Як відомо, наприкінці 80-х років у СРСР і Україні в основі розвитку радянської моделі представницької демократії були процеси взаємопов'язаного реформування структури представницьких органів державної влади на всіх рівнях і системи організації виборів (виборчої системи).

До основних напрямків конституційного і законодавчого реформування системи організації і проведення виборів в умовах існування колишньої союзної федерації (кінець 80-х – початок 90-х років), яке відбувалося в рамках мирного, ненасильницького політико-правового розвитку, можна віднести:

1. Реформування структури представницьких і виконавчих органів державної влади і системи організації виборів у рамках і на основі механізму внесення змін і доповнень до Конституції України. У березні 1990 року відбулися вибори до Верховної Ради України. Радянський принцип резервування місць для офіційно визнаних політичних об'єднань був вилучений із Закону про вибори.

2. Скасування закріпленої конституційної монополії однієї партії на формування всіх представницьких органів. Відповідно до змін і доповнень, внесених до Конституції України 24 жовтня 1990 року, вперше було введено багатопартійність і встановлено, що політичні партії "через своїх представників, обраних до Рад народних депутатів, та в інших формах беруть участь у розробці та здійсненні політики республіки і в управлінні державними і громадськими справами на основі їх програм і статутів відповідно до Конституції Української РСР і чинних законів" [12].

3. Поширення виборчих механізмів на інститути виконавчої влади (обрання Президента Української РСР) [13].

У процесі реорганізації системи виборів використовувались різні варіанти поєднання механізмів формування представницьких органів у тісній взаємодії з розвитком багатопартійності. Одним із головних практичних результатів виборчих кампаній 90-х років стало виникнення і правове оформлення партій, громадсько-політичних рухів та їх виборчих об'єднань.

Вибори до Верховної Ради України, що відбулися у березні 1994 року, проходили за новим Законом, прийнятим на восьмій сесії Верховної Ради

України дванадцятого скликання 18 листопада 1993 року. Цей Закон, як і попередній, відповідав міжнародним стандартам проведення демократичних виборів. Багато положень носило яскраво виражений демократичний характер. Це, зокрема, такі з них:

а) закон надає право обирати всім громадянам, що досягли 18 років. "Депутатом може бути обраний громадянин України, який має право голосу, не молодший 25 років на день виборів, який постійно проживає на території України не менше двох останніх років" [14]. Це право не залежить від соціального та майнового статусу громадян, раси, національності, статі, освіти, віросповідання та фаху;

б) обумовлює принцип "один виборець – один голос";

в) закон забезпечує виборцям таємність голосування та неприпустимість контролю чи обмеження їхньої волі, виявленої шляхом голосування;

г) важливим моментом є відкритість процесу підготовки та проведення виборів, що прямо обумовлено Законом. Представники кандидатів та громадські спостерігачі мають право бути присутніми на всіх стадіях виборчого процесу, включаючи підрахунок голосів, повідомлення підсумків, реєстрацію кандидатів та збори виборчих комісій. Таке ж право надається засобам масової інформації у національному масштабі;

д) згідно із Законом, вся важлива інформація стосовно виборів має поширюватися через засоби масової інформації у національному масштабі. Ця інформація повинна публікуватися українською, російською та "іншими мовами населення країни". Таким чином забезпечується контроль за поширенням у національному масштабі інформації про членів виборчих комісій усіх рівнів, кандидатів, розташування виборчих дільниць і дати виборів;

е) окремі положення Закону передбачають створення виборчих дільниць у лікарнях, інших закладах, на кораблях, що перебувають у плаванні та, у разі необхідності, за кордоном для громадян країни, які перебувають там.

Згідно із цим Законом, на території України нараховувалось 450 виборчих округів, у кожному з яких обирався один депутат. Чинність виборів у кожному окремому окрузі визначалася за подвійною схемою. Вибори вважалися не дійсними, якщо: а) у них не взяла участі абсолютна більшість виборців округу; б) за одного з кандидатів не проголосувала абсолютна більшість виборців, що взяли участь у голосуванні.

У будь-якому з цих випадків місце у парламенті лишалося вакантним до проведення додаткових виборів. Зрозуміло, що існуючі норми призвели до того, що парламентські вибори в багатьох округах виявилися безрезультатними.

У зв'язку з прийняттям у червні 1996 року Конституції України настав якісно новий етап реформування виборчої системи. Конституція

традиції і сучасність

визначила як фундаментальний принцип організації державної влади вільні вибори, а носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні – народ як політичну спільність. Таким чином, у Конституції вперше знайшов своє відображення політичний і правовий статус громадянина України як суб'єкта виборчого процесу, а виборча політика і право отримали необхідні для їх збалансованого розвитку і гармонійного існування передумови. Демократичні конституційні вибори і референдум уперше в політичній практиці розвитку і функціонування української державності заклали основу публічно-правовим відносинам між громадянським суспільством, що формується, і державою.

Вибори до Верховної Ради України, що відбулися у березні 1998 року, проводилися за новим Законом "Про вибори народних депутатів України" [15]. Народні депутати обиралися громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою. Це був крок вперед на шляху формування багатопартійної системи у нашій країні. Закон містить багато нових положень і значно розширює можливості не лише кандидатів у народні депутати, а й виборців.

Також уперше громадяни України обирали не тільки між окремими кандидатами у депутати, а й між політичними партіями. З 450 депутатів парламенту 225 обиралось у одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості, а 225 – за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій та виборчих блоків у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва.

Уперше в Законі було передбачено так зване "позитивне" голосування: у бюлетені виборець не викреслював інших кандидатів, аби залишити одного (якого він підтримував), а робив позначку "плюс" (+) або іншу, що засвідчувало його волевиявлення, у квадраті проти прізвища кандидата у депутати або назви політичної партії чи блоку, за яких він голосував.

Також уперше, згідно з новим Законом, обраним вважався кандидат у депутати, який одержав більшість голосів виборців, що взяли участь у голосуванні, відносно інших кандидатів, які балотувалися в даному виборчому окрузі.

З 52 зареєстрованих на той час партій участь у виборах взяло 30 партій і виборчих блоків. З них до парламенту пройшло тільки вісім. Жодна з партій не одержала більшості.

Варто звернути увагу на особливості голосування за народних депутатів за партійниими списками, що балотувалися в одномандатних виборчих округах. Вкрай поляризована партійна система та поспішність формування виборчих списків призвели до значної кількості парадоксальних випадків. Так, результати голосування за представників "прохідної" частини виборчих списків окремих політичних партій (ПЗУ,

ПСПУ, НДП) в одномандатних округах продемонстрували їхню вкрай низьку популярність.

Таким чином, суспільно-політичні відносини і стан партійної системи в Україні засвідчили неефективність певних принципів змішаної системи виборів і вимагали удосконалення нормативної та процесуальної частини виборчого законодавства. Слід зазначити, що до розгляду та прийняття Закону України "Про вибори народних депутатів України" Верховна Рада протягом весни – осені 1997 року поверталася 13 разів, а в остаточній редакції, після врахування пропозицій і зауважень Президента України, він був прийнятий 14 жовтня 1997 року. Проте в процесі реалізації цей Закон виявився далеким від досконалості через неконституційність понад 20 його положень. Підтвердженням цього стало рішення Конституційного Суду від 26 лютого 1998 року, згідно з яким частина положень Закону "Про вибори народних депутатів України" від 24 вересня 1997 року зі змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 11, 25 та 30 грудня 1997 року, визнана неконституційними [16].

Наступний етап реформування виборчого законодавства розпочався з прийняття 5 березня 1999 року Закону України "Про вибори Президента України". Так, Закон прямо закріплює добровільність участі громадян у виборах (ч. 3, ст. 1), відмовляється від інституту призупинення активного виборчого права (для осіб, що перебувають у місцях позбавлення волі) і обмежує право голосу тільки для осіб, визнаних судом недієздатними (ч. 2, ст. 2). Стосовно основного суб'єкта пасивного виборчого права – претендентів на кандидата у Президенти України – введено обмеження: ними не можуть бути громадяни, які тримаються в місцях позбавлення волі або мають судимість за вчинення навмисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята (ч. 5, ст. 2). Надано право самовисування громадян як претендентів на зборах виборців (ч. 1, ст. 5), нормативно встановлено рівні права претендентів "незалежно від суб'єкта висування" (ч. 3, ст. 25). Знято кількісні обмеження складу партій, що мають право висувати претендентів: будь-яка легалізована політична партія має на це право, причому партія (блок) можуть висунути також безпартійного як претендента (ч. 1 і 6, ст. 22). Для одержання статусу кандидата у Президенти необхідна підтримка не менше мільйона виборців за умови підтримки не менше 30 тисяч громадян у кожному з 2/3 регіонів країни (за законом 1994 відповідно 100 000 і 1500).

Проте, незважаючи на ретельно виписаний правовий статус усіх суб'єктів та учасників виборчої кампанії, виборча практика та електоральні технології, що використовувалися, свідчать про необхідність подальшого вдосконалення законодавства про вибори Президента України.

Крім того, звертає на себе увагу проблематичність питання відповідальності за порушення норм закону. Так, із 36 визначених у Законі

традиції і сучасність

обмежень і заборон тільки щодо менше їх половини передбачено юридичну відповідальність.

Закон не містить підстав для визнання виборів недійсними. Навіть грубі порушення з формальної точки зору не можуть бути підставою для оскарження результатів голосування.

З 18 січня по 18 жовтня 2001 року Верховна Рада п'ять разів приймала Закон "Про вибори народних депутатів України", а Президент чотири рази накладав на нього вето і тільки останній варіант був підписаний. Основні принципові моменти, навколо яких точилася політична боротьба, – це вид виборчої системи, за якою повинні проводитися вибори до парламенту, тривалість виборчої кампанії, порядок формування виборчих комісій.

Так, згідно з новим Законом України "Про вибори народних депутатів України" [17], залишилась змішана мажоритарно-пропорційна виборча система 50/50, тривалість виборчої кампанії визначена в 90 днів, до складу окружних виборчих комісій обов'язково (за наявності відповідних подань) включаються представники партій (блоків), які подолали чотиривідсотковий бар'єр на попередніх виборах народних депутатів України, та партій, які у поточному складі Верховної Ради мають свої партійні фракції (фракції блоків). Інші партії до складу комісії включаються шляхом жеребкування. До складу дільничної виборчої комісії обов'язково (за наявності відповідних подань) включається по одному представнику від партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу та кандидата у депутати, зареєстрованого у відповідному одномандатному окрузі. До принципових новел Закону можна віднести внесення грошової застави замість збирання підписів на підтримку політичної партії (блоку), (15 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) чи кандидата у депутати (60 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).

Щоб зрозуміти, яка ж виборча система найбільш прийнятна на сьогодні для України, розглянемо і проаналізуємо існуючі виборчі системи.

Поняття виборчої системи, що подає "Юридична енциклопедія", трактується як порядок організації і проведення виборів до представницьких органів державної влади, місцевого самоврядування і здійснення громадянами своїх виборчих прав [18, с. 362].

Отже, виборча система – це компонент політичної системи, що організовує і обслуговує інститут виборів. Її можна розглядати у вузькому і широкому розумінні. У вузькому розумінні виборча система – це законодавчо встановлений порядок виборчого процесу, яким визначаються взаємовідносини і взаємозалежність між суб'єктами даного політичного процесу. Широке розуміння виборчої системи, крім зазначеного, розглядає інституціональний простір, в якому перебувають суб'єкти виборчого процесу – політичні сили, держава, електорат, а також інформаційно-комунікативна система, яка забезпечує взаємозв'язок між

ними.

З юридичної точки зору виборча система – це засіб визначення результатів голосування, а з політичної – ефективний інструмент у боротьбі за більшість місць у представницьких органах. Відомо, що при однакових результатах голосування (підрахунку голосів), але залежно від застосовуваної виборчої системи, буде цілком різний кінцевий розподіл місць, хоча кожний виборець може володіти однаковими можливостями (наприклад, мати рівну кількість голосів) при реалізації свого виборчого права. Залежно від прийнятого порядку голосування той самий виборчий корпус у той самий час може створити протилежну за складом парламентську більшість. Разом з тим, тип встановленої у країні виборчої системи є наслідком особливостей суспільно-політичного розвитку, політичної культури, що склалася, розстановки політичних сил та визначених пріоритетів.

Отже, можна зробити висновок, що виборча система – це сукупність правил, прийомів і процесів, що забезпечують і регулюють легітимне формування державних представницьких органів політичної влади.

Існують різні підходи щодо класифікації виборчих систем. Так, у порівняльному дослідженні світового досвіду Міжпарламентського Союзу виборчі системи поділяються на такі групи: перша – система більшості голосів, до якої входять підгрупи: а) простої більшості; б) абсолютної більшості; в) альтернативного або пільгового голосування. Ця виборча система використовується як в одномандатному окрузі, так і в багатомандатному.

До другої групи виборчих систем це дослідження відносить систему пропорційного представництва, що поділяється на: а) повне пропорційне представництво; б) обмежене пропорційне представництво.

Нарешті третя – змішана виборча система, до якої належать: а) система простого голосування без права передачі голосу; б) система обмеженого голосування; в) система кумулятивного голосування; г) система простого голосування з правом передачі голосу [19, с. 3 – 12].

Зазначений варіант класифікації виборчих систем характеризується тим, що в його основу покладено критерій не способу розподілу мандатів, а система голосування. Список класифікацій може бути продовжений залежно від базових критеріїв, тим більше, що світовий досвід пропонує широку гаму модифікацій виборчих систем. У дослідженні канадського політолога І. Кіса зазначається, що у світі існує щонайменше 350 типів виборчих систем [20, с. 24].

Узагальнюючи дані дослідження, можна зробити такі висновки.

Виборча система – це сукупність правил, прийомів і процесів, що забезпечують і регулюють легітимне формування державних представницьких органів політичної влади. У кожній країні виборча

традиції і сучасність

система функціонує на основі законодавства, що деталізує основні положення даної системи, зафіксовані в конституції країни. У законодавстві відбито положення про порядок висування кандидатів, вимоги до них, процедура голосування і підрахунку голосів, можливості користування послугами засобів масової інформації, а також джерела фінансування.

Виборчі системи поділяються на чотири типи: представницьку (куріальну), мажоритарну, пропорційну, змішану.

Куріальні виборчі системи створюються в суспільствах, де гостро постає проблема забезпечення представництва в парламенті нечисленних етнічних або соціальних груп.

Мажоритарна виборча система – це така система, при якій переможцем на виборах визнається кандидат, що набрав більшість (відносну, абсолютну, кваліфіковану) голосів виборців, що взяли участь у голосуванні (у деяких випадках – від загальної кількості виборців).

Особливості: при мажоритарній системі виникають і встановлюються безпосередні зв'язки між кандидатом і виборцями. Кандидати добре знають стан справ у своєму виборчому окрузі, інтереси виборців, особисто знайомі з їх найактивнішими представниками. Відповідно і виборці мають уявлення про те, кому вони довіряють захищати свої інтереси в органах влади; при мажоритарній системі на виборах перемагають представники сильнішої політичної течії. Це сприяє витісненню з парламенту та інших органів влади представників малих і середніх за своїм значенням партій; мажоритарна система сприяє виникненню і зміцненню тенденції до становлення у країнах, де вона використовується, дво- або трипартійних систем.

Переваги: у ній закладено можливості формування ефективно працюючого і стабільного уряду; вона дозволяє значним, добре організованим політичним партіям легко перемагати на виборах і створювати однопартійні уряди.

Недоліки: при мажоритарній системі для розподілу парламентських мандатів має значення тільки факт одержання кандидатом відносної більшості голосів; голоси, віддані всім іншим кандидатам, до уваги не беруться і пропадають; значна частина виборців країни залишається непредставленою в органах влади; партія, що одержала на виборах менше голосів, ніж її суперники, може виявитися представленою в парламенті більшістю депутатських місць; дві партії, що набрали однакову або приблизну кількість голосів, проводять в органи влади неоднакове число кандидатів.

Пропорційна система припускає голосування за партійними списками, поділ відповідних депутатських мандатів пропорційно числу голосів, набраних тією чи іншою партією на виборах. При цьому майже у всіх законодавствах існує бар'єр (часто це 4 – 5 % голосів виборців), який

необхідно перебороти партії для того, щоб бути представленою в законодавчому органі.

Різновиди: а) пропорційна виборча система на загальнодержавному рівні. У цьому випадку виборці голосують за політичні партії у масштабах усієї країни, виборчі округи не виділяються; б) пропорційна виборча система на основі багатомандатних округів. У цьому випадку депутатські мандати розподіляються на основі впливу політичних партій у виборчих округах.

Переваги: сформовані за її допомогою органи влади відбивають реальну картину політичного життя суспільства, розстановку політичних сил; сприяють розвитку політичного плюралізму і багатопартійності; забезпечують систему зворотного зв'язку між державою і організаціями громадянського суспільства.

Недоліки: при пропорційній виборчій системі виникають труднощі з формуванням уряду. Причини: брак домінуючої партії з чіткою і твердою програмою; створення багатопартійних коаліцій, що включають партії з різними цілями і завданнями. Уряди, створені на такій основі, відзначаються нестабільністю; пропорційна виборча система призводить до того, що політичні сили, які не користуються підтримкою в межах усієї країни, можуть отримати представництво в органах державної влади; унаслідок того, що голосування відбувається не за конкретних кандидатів, а за партії, безпосередній зв'язок між депутатами і виборцями дуже слабкий; оскільки при пропорційній системі голосування йде за політичні партії, ця обставина встановлює сильну залежність депутатів від своїх партій та її керівництва. Ця обставина перешкоджає парламентарям і може негативно позначитися на процесі обговорення і прийняття важливих законодавчих актів.

Змішана виборча система включає елементи обох наведених систем. У сучасній Україні половина депутатів обирається за пропорційною, а друга – за мажоритарною системою. Суть змішаної системи полягає в тому, що певна частина депутатських мандатів розподіляється відповідно до принципів мажоритарної системи. Інша частина мандатів розподіляється відповідно до принципів пропорційної виборчої системи.

Враховуючи, що для підвищення ефективності державного управління в Україні надзвичайно важливо мати стабільний уряд, який би підтримувався парламентською більшістю, можна прогнозувати подальшу модернізацію виборчої системи у напрямку визначення її оптимальної моделі. У дійсності все буде залежати від реальної розстановки політичних сил.

традиції і сучасність

Література:

1. **Нейхардт А. А.** Скифский рассказ Геродота в отечественной историографии / А. А. Нейхардт; Под ред. И. А. Шишовой. - Л.: Наука, 1982. - 240 с.

2. Історія держави і права України: Підруч. для юрид. вищих навч. закладів і фак.: У 2 ч. / За ред. акад. Академії правових наук України А. Й. Рогожина. - К.: Ін Юре, 1996. - Ч. 1. - 367 с.

3. **Грушевський М.** Ілюстрована історія України. - К.: Наук. думка, 1992. - 544 с.

4. **Аркас Н. Н.** История Украины-Руси. - 2-е факс. изд. - К.: Выща шк., 1991. - 395 с.

5. **Щапов Я. Н.** О функции общины в Древней Руси // Общество и государство феодальной России. - М.: Знание, 1975. - 176 с.

6. **Костомаров М.** Історія України в життєписях визначнійших її діячів - Л.: Наук. т-во ім. Шевченка, І918. - 376 с.

7. **Субтельний О.** Україна: історія: Пер. з англ. - 2-ге вид. - К.: Либідь, 1992. - 510 с.

8. **Дорошенко Д.** Нарис історії України: У 2 т. - К.: Глобус, 1992. - Т. 2. - 349 с.

9. **Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.** Історія української конституції. - К.: Знання, 1993. - 192 с.

10. **Тищик Б.** Західноукраїнська Народна Республіка (державний апарат і законодавство) // Право України. - 1994. - № 5-6. - С. 39-46.

11. **Кульчицький В. С., Тищик Б. Й.** Історія держави і права України: Навч. посіб. - К.: Атіка, 2001. - 320 с.

12. Закон УРСР „Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР" // Відомості Верховної Ради. - 1990. - №45. - Ст. 606.

13. Закон УРСР „Про Президента Української РСР" // Відомості Верховної Ради. - 1991. - №33. - Ст. 446.

14. Закон України „Про вибори народних депутатів України". - К.: Право, 1993. - 38 с.

15. Закон України „Про вибори народних депутатів України" // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. - 1998. - №2. - С. 205-255.

16. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про вибори народних депутатів України" // Офіц. вісн. України. - 1998. - №23. - Ст. 850.

17. Закон України Про вибори народних депутатів України // Уряд. кур'єр. - 2001. - № 201-202. - 2 листоп.

18. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп.

ред.) та ін. - К.: Укр. енцикл., 1998. - Т. 1: А-Г. - 672 .

19. Избирательные системы: Сравнительное исследование мирового опыта: Материалы НДИ. – Вашингтон – Женева: Межпарламентский Союз, 1993. - 17 с.

20. **Кіс Іван Теофіл.** Виборчі системи та їх політичні наслідки // Нова політика. - 1996. - № 2. - С. 35 – 39.