

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Тернопільський національний економічний університет
Юридичний факультет
Кафедра конституційного, адміністративного та фінансового права

ГДАНСЬКИЙ Назар Миколайович

**Проблеми та перспективи реформування виборчого законодавства
України / Problems and prospects of reforming the electoral legislation of
Ukraine**

спеціальність 081 – Право
магістерська програма – Право

Магістерська робота

Виконав студент групи
ПРМ-21
Н.М. Гданський

Науковий керівник:
к.ю.н, доцент, Т.О. Цимбалістий

Магістерську роботу допущено
до захисту:
« ____ » _____ 2018 р.

Завідувач кафедри
_____ **С.К. Гречанюк**

ТЕРНОПІЛЬ – 2018

РЕЗЮМЕ

Магістерська робота містить 110 сторінок, список використаних джерел із 109 найменувань.

Метою роботи є дослідження проблем і визначення можливих напрямків оптимізації виборчого законодавства України.

Об'єктом дослідження є правові відносини, що складаються в процесі виборів як форми безпосереднього народовладдя.

Предметом дослідження є правові норми, що регулюють правові відносини у сфері організації і проведення виборів.

Одержані висновки та їх новизна: однією з важливих умов нормального перебігу виборчого процесу є передбачуваність законодавства, його відносна стабільність; основною метою частотої зміни виборчого законодавства в Україні є прийняття її політичними партіями, які здобули місця у парламенті «під себе», тобто виходячи з їх бачення своїх електоральних перспектив на наступних виборах; виборча система була і залишається одним із найбільш політизованих інститутів виборчого права; включення норм про виборчу систему (конкретний її вид) до Конституції України забезпечить стабільність і суттєво зменшить політизованість виборчої системи; законодавство про парламентські вибори має бути змінено до наступних виборів в напрямку запровадження пропорційної виборчої системи із відкритими списками кандидатів.

Ключові слова: вибори, виборча система, безпосереднє народовладдя.

RESUME

Master's thesis contains 110 pages, list of used sources from 109 titles.

The purpose of the work is to study problems and identify possible areas for optimizing electoral legislation in Ukraine.

The object of the study is the legal relationship that forms in the election process as a form of direct democracy.

The subject of the study is the legal rules governing the legal relations in the field of organization and conduct of elections.

The obtained conclusions and their novelty: one of the important conditions of the normal course of the election process is the predictability of legislation, its relative stability; the main purpose of the frequent change of electoral law in Ukraine is to accept its political parties that have won seats in the parliament "for themselves", that is, based on their vision of their electoral prospects in the next election; the electoral system was and remains one of the most politicized electoral institutions; the inclusion of norms on the electoral system (its concrete form) in the Constitution of Ukraine will ensure stability and significantly reduce the politicization of the electoral system; the legislation on parliamentary elections should be changed before the next elections in the direction of introduction of proportional vibration systems with open lists of candidates.

Key words: elections, electoral system, direct peoples-lady.

АНОТАЦІЯ

Гданський Н. Проблеми та перспективи реформування виборчого законодавства України. – Рукопис.

Дослідження на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» за спеціальністю 081 - Право. - Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, 2018.

Робота присвячена комплексному аналізу проблем та перспектив реформування виборчого законодавства України. Дослідження охоплює характеристику конституційно-правових засад виборчого законодавства України, проблем генезису і реалізації вітчизняного виборчого законодавства, передумов і тенденцій його удосконалення, проблем вибору оптимальної виборчої системи, перспектив кодифікації виборчого законодавства України.

SUMMARY

Gdansky N. Problems and prospects of reformation of electoral legislation of Ukraine. - The manuscript.

Research on obtaining the educational-qualification level "master" with the qualification 081 - Pravo. - Ternopil National Economic Univeristy, Ternopil, 2018.

The paper is devoted to the complex analysis of problems and perspectives of reforming the electoral legislation of Ukraine. The study covers the characterization of the constitutional and legal foundations of electoral legislation of Ukraine, the problems of the genesis and implementation of domestic electoral legislation, the preconditions and trends of its improvement, the problems of choosing an optimal electoral system, and the prospects for codification of electoral legislation in Ukraine.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
 РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ	
1.1. Вибори як форма безпосередньої демократії.....	8
1.2. Поняття і сутність виборчих систем.....	12
1.3. Види виборчих систем.....	17
Висновки до 1 розділу.....	29
 РОЗДІЛ 2. ПРОБЛЕМИ ГЕНЕЗИСУ І РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ	
2.1. Еволюція виборчої системи на парламентських виборах	31
2.2. Виборче законодавство про вибори Президента України	41
2.4. Особливості виборчого законодавства з питань проведення місцевих виборів.....	50
Висновки до 2 розділу.....	66
 РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ	
3.1. Передумови і тенденції удосконалення виборчого законодавства України.....	67
3.2. Проблематика вибору оптимальної виборчої системи.....	76
3.3. Перспективи кодифікації виборчого законодавства України	82
Висновки до 3 розділу.....	89
 ВИСНОВКИ.....	 91
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	98

ВСТУП

Актуальність дослідження. Будучи однією з форм безпосереднього народовладдя, вибори є однією з основоположних характеристик Української держави. Згідно з Конституцією України вибори віднесені до основних засад конституційного ладу України.

З часу проголошення незалежності інститут виборів є одним із найбільш нестабільних у конституційному праві України. Негативна практика, яка склалася в нашій державі, коли до чергових або позачергових виборів (парламентських чи місцевих) завжди приймається нове виборче законодавство має місце при проведенні майже усіх видів виборів в Україні.

Виборча система в Україні має доволі складну структуру та, на жаль, не завжди має узгодженість її складових елементів. Виходячи з цього, дослідження проблем реформування виборчого законодавства, визначення перспектив його реформування, формулювання відповідних висновків і пропозицій є, без сумніву, сьогодні актуальними і потрібними.

Теоретичною основою цього дослідження стали праці відомих вітчизняних і зарубіжних вчених, які досліджували різноманітні аспекти виборів, зокрема таких як Ю. Барабаш, О. Батанов, А. Георгіца, М. Козюбра, Ю. Ключковський, О. Марцеляк, В. Погорілко, М. Ставнійчук, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та інші.

Нормативно-правову базу дослідження становлять конституційно-правові акти, які містять норми, що регулюють процедуру проведення виборів органів влади.

Метою роботи є дослідження проблем і визначення можливих напрямків оптимізації виборчого законодавства України.

Враховуючи мету, що стоїть перед автором, можна сформулювати такі **основні завдання** магістерської роботи:

- охарактеризувати вибори як форму безпосередньої демократії;
- визначити поняття і сутність виборів і виборчих систем;

- проаналізувати основні етапи генезису виборчого законодавства України;
- охарактеризувати виборчу систему при обранні народних депутатів, Президента України та при проведенні місцевих виборів;
- проаналізувати передумови і тенденції удосконалення виборчого законодавства України;
- охарактеризувати проблематику вибору оптимальної виборчої системи;
- визначити проблеми кодифікації виборчого законодавства України.

Об’єктом дослідження є правові відносини, що складаються в процесі виборів як форми безпосереднього народовладдя.

Предметом дослідження є правові норми, що регулюють правові відносини у сфері організації і проведення виборів та проблеми реформування виборчої системи в Україні.

Основними **методами дослідження** є історико-правовий, порівняльний, а також метод системного аналізу.

Наукову новизну дослідження становлять такі важливі для розвитку науки і державотворчої практики положення, висновки та рекомендації:

1. Однією з важливих умов нормального перебігу виборчого процесу є передбачуваність законодавства, його відносна стабільність, в тому числі і неприпустимість змін виборчого законодавства з моменту початку виборчої кампанії і до її завершення.
2. Основною метою частотої зміни виборчого законодавства в Україні є прийняття її політичними партіями, які здобули місця у парламенті «під себе», тобто виходячи з їх бачення своїх електоральних перспектив на наступних виборах.
3. Тенденцією розвитку виборчого законодавства України є те, що запровадження певної виборчої системи - це не стільки юридичне питання, а до певної міри результат розстановки політичних сил у суспільстві. Відтак

виборча система була і залишається одним із найбільш політизованих інститутів виборчого права.

4. Запровадження будь-якої моделі виборчої системи має бути осмисленим і науково обґрунтованим і бути результатом суспільного консенсусу.

5. Включення норм про виборчу систему (конкретний її вид) до Конституції України забезпечить стабільність і суттєво зменшить політизованість виборчої системи.

6. Критерієм, що забезпечує суспільну легітимацію виборчої системи є доступність виборчої системи для розуміння її громадянами та суспільне визнання справедливості системи.

7. Законодавство про вибори народних депутатів має бути змінено до наступних виборів в напрямку запровадження пропорційної виборчої системи із відкритими списками кандидатів.

Практичне значення роботи полягає у можливості використання результатів дослідження у сферах законотворення та оптимізації виборчого законодавства України. Крім того, результати дослідження можуть бути використані для подальших наукових досліджень та у навчальному процесі.

Структура і обсяг магістерської роботи. Дослідження складається із вступу, трьох взаємопов'язаних між собою розділів, що включають в себе десять підрозділів, та висновку. В кінці роботи наводиться список використаних джерел. Робота розміщена на 110 сторінках.

РОЗДІЛ 1

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

1.1.Вибори як форма безпосередньої демократії

Відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [38].

Отже, залежно від форми волевиявлення народу розрізняють інститути безпосередньої (прямого народовладдя) та представницької демократії.

В радянський період вітчизняної історії основною формою демократії вважалася представницька, яка була пов'язана з діяльністю системи рад народних депутатів. З часу проголошення незалежності, а особливо з прийняттям Конституції України відбувається зміна пріоритетів реалізації народовладдя на користь безпосереднього здійснення народом належної йому державної влади (прямого народовладдя).

Основне конституційне регулювання прямого народовладдя міститься в окремому розділі III Конституції України, що має назву "Вибори. Референдум". Так, ст. 69 Конституції України визначає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії [38]. До останніх зазвичай відносять;

- дорадчі опитування громадян України (консультативний референдум);
- опитування громадської думки;
- загальні збори громадян (можливість їх проведення передбачено ст. 8 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. із змінами);
- місцеві ініціативи (можливість їх внесення передбачено ст. 9 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні");

- громадські слухання (можливість їх проведення передбачено ст. 13 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") [108];
- відкликання депутата місцевої ради (порядок відкликання передбачено розділом 5 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" від 11.07.2002 р. із змінами).

Наукою конституційного права питання форм реалізації безпосередньої демократії розробляється досить давно, проте досі дослідники не дійшли згоди в тому, що все ж таки вважати формами безпосередньої демократії. На наш погляд, слушною є позиція щодо того, що критерієм виділення форм безпосереднього народовладдя з-поміж інших форм участі громадян в управлінні державними справами є вираження у цих формах суверенітету народу. Отже, ні звернення громадян, ні діяльність громадських організацій не виражають суверенітету народу, не інституують його безпосереднє державно-владне виявлення. Це твердження є виправданим і стосовно зборів, мітингів, походів, демонстрацій, можливість проведення яких передбачена ст. 39 Конституції України, а також щодо опитування та анкетування з питань місцевого самоврядування, громадських експертиз, громадських робіт з благоустрою території населеного пункту та надання послуг соціально незахищеним громадянам, участі у масових акціях, самооподаткування тощо, які не є формами безпосередньої демократії, однак виступають формами участі громадян в управлінні державними справами.

Отже, безпосередня демократія (пряме народовладдя) - це система форм безпосереднього вільного волевиявлення народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні шляхом прямої його участі в установленні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування і безпосередньому прийнятті владних рішень з питань, передбачених Конституцією України та законами України [40, с. 75].

Форми безпосередньої демократії (прямого народовладдя) за своїми правовими наслідками можуть мати імперативний або консультативний характер. У першому випадку народне волевиявлення є юридично

обов'язковим, а прийняте рішення - остаточним. Консультативні форми безпосередньої демократії (прямого народовладдя) мають допоміжний характер; вони дають можливість населенню висловити свою думку з того або іншого питання, а органам державної влади - приймати рішення з його урахуванням.

Однією з пріоритетних та найдієвіших форм безпосередньої демократії в Україні є вибори. Саме вибори дозволяють перетворити волевиявлення громадян України у волю українського народу при формуванні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Вибори - одна з найдавніших форм прямого народовладдя, відома ще з часів так званої «вічової демократії». Вони пройшли складний шлях становлення і розвитку, набуваючи нових юридичних властивостей. Нині вибори на загальнодержавному та місцевому рівні проводяться у більшості країн світу, за винятком теократичних монархій.

Вибори є не тільки найбільш поширеною формою безпосередньої реалізації народного суверенітету, а й показником рівня розвитку громадянського суспільства, правової держави, прав і свобод людини і громадянина тощо. В Україні вибори на демократичних засадах почали проводитися одночасно з проголошенням незалежності нашої держави. Нагадаємо, що 1 грудня 1991 р., одночасно з проведенням Всеукраїнського референдуму, який надав найвищої юридичної сили Акта проголошення незалежності України, були проведені вибори Президента України. З того часу, відповідно до чинного законодавства України, в нашій країні регулярно проводяться вибори представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Під виборами слід розуміти форму безпосередньої демократії, зміст якої полягає у формуванні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування громадян України.

За своїм змістом вибори є волевиявленням народу щодо формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

За формою вибори являють собою вибір найбільш гідного кандидата на виборну посаду до органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування громадян за його кандидатуру. Вибори класифікуються за різними підставами, зокрема:

1. За суб'єктами вибори поділяються на: парламентські, президентські, місцеві.
2. Залежно від підстав проведення: чергові, позачергові (дострокові), повторні, проміжні.
3. Залежно від того обирається виборний орган повністю чи частково: загальні, часткові (коли обирається частина колегіального органу).
4. Залежно від способу волевиявлення виборців: прямі; непрямі. Прямі (безпосередні) вибори - коли питання про обрання вирішують громадяни-виборці; непрямі вибори - коли питання про обрання вирішують не громадяни безпосередньо, а обрані ними особи - виборщики, депутати тощо.
5. За територіальною ознакою: загальнодержавні вибори - проводяться на території всієї держави; місцеві вибори - проводяться на території певної адміністративно-територіальної одиниці або регіону [4, с. 25].

Сутність і зміст виборів найбільш узагальнено виражають їх принципи. Вони опосередковують основні, фундаментальні засади правового регулювання правовідносин, що утворюються в процесі організації та проведенні всіх видів виборів в Україні.

Виділяють такі функції виборів:

- 1) легітимація і стабілізація політичної системи а також легітимація конкретних інститутів влади: парламенту, уряду, президента і т. п.
- 2) реалізація народного і національного суверенітету;
- 3) забезпечення стабільності, поступовості та наступності існування влади;

4) селекція політичних керівників з огляду на їх попередню політичну діяльність;

5) формування і вираження суспільної думки.

Загальними принципами виборів як основної форми безпосередньої демократії є принципи: суверенності народу; безпосереднього волевиявлення народу; повновладдя народу; єдиновладдя народу; поєднання безпосередньої і представницької демократії; пріоритетності безпосереднього народовладдя в системі демократії; конституційності й законності; політичного плюралізму; загальності у здійсненні безпосереднього народовладдя; рівності у здійсненні безпосереднього народовладдя; відкритості та гласності тощо [18, с. 52].

Принципи виборчого права втілюються у процедурі організації та проведення виборів, яку ще називають виборчим процесом.

Виборче право як суб'єктивне право громадянина поділяється на активне і пасивне виборче право. Активне виборче право — це встановлене законом право громадянина брати участь у виборах в органи державної влади насамперед шляхом голосування. Пасивне виборче право означає право балотуватись на відповідні посади, тобто право бути обраним. Можливість надання активного і пасивного виборчого права завжди зумовлювалась певними вимогами до потенційних учасників виборів. Ці вимоги визначено в конституціях і виборчому законодавстві.

Таким чином, виборче право є різновидом конституційного права, наслідком реалізації якого є формування таких ланок механізму здійснення публічної влади як парламент, глава держави та органи місцевого самоврядування.

1.2.Поняття і сутність виборчих систем

Вибори забезпечують репродукцію, оновлення органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів влади Автономної

Республіки Крим на демократичних засадах, їх ротацію відповідно до волі українського народу та територіальних громад. Соціальна цінність виборів полягає і в тому, що вони є одним із істотних моментів політичного самоутвердження громадян, юридичного визнання за ними права брати участь в управлінні державними справами. Утім цей механізм може бути дієвим і справедливим лише за умови закріплення ефективної виборчої системи та демократичних принципів і процедур формування вище вказаних представницьких органів влади, які знаходять своє правове оформлення у чинному виборчому законодавстві України. Практика організації виборів на фактичному та нормативному рівні закріплюється саме у виборчій системі [57; с. 61].

Виборча система – це суспільні відносини, які врегульовані конституційно-правовими нормами та пов'язані з порядком формування виборних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів влади автономних утворень. Зокрема, професори конституційного права В. Погорілко та В. Федоренко розглядають категорію «виборча система» як суспільні відносини, врегульовані нормами Конституції та законів України, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з голосуванням громадян за кандидатів на виборні посади та розподілі виборних посад за результатами виборів [65; с. 257].

На думку Ю. Ключковського, виборча система – це уся сукупність врегульованих правом механізмів і процедур виборів (від призначення виборів до оголошення результатів і реєстрації обраних) [22; с. 13].

Категорію «виборча система» розглядають також як сукупність конституційно-правових норм, що встановлюють виборчі права громадян, принципи виборчого права, організацію і порядок виборів до представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також взаємовідносини депутатів та інших обраних осіб шляхом прямих виборів з електоратом.

Так, у доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) про виборчі системи «Огляд можливих розв'язків та критерії вибору», під категорією «виборча система» розуміють система процесуальних норм, що регулюють процес вираження голосів, які подаються у ході виборів, та їх перетворення в мандати [13; с. 86]. При цьому правові норми, що визначають засади виборчої системи, згідно вище вказаної Доповіді Венеціанської Комісії розділяються на дві категорії.

Перша категорія охоплює норми, що регулюють порядок, в якому виборець здійснює своє право голосу. «Оскільки ми торкнулися цієї сфери, – продовжується у Доповіді Венеціанської Комісії, – виборчі системи повинні давати відповідь на п'ять питань, і при цьому можливі кілька варіантів відповідей: Яких виборців ви хочете запросити на голосування і, отже, яке виборче право слід застосовувати? Пряме загальне виборче право, непряме загальне виборче право або ступеневі вибори? На яких керівних принципах повинно бути засноване голосування? Чи намір полягає в наданні переваги принципу більшості, пропорційному представництву над змішаними системами? Як розділити електорат за виборчими округами? Який метод голосування буде доступним для виборців?» Тут ми можемо розрізнити «категоричні» методи голосування (виборців просять зробити абсолютний вибір, зазначивши, що вони віддають перевагу одній партії або політичному руху, цим самим виключаючи всіх інших) і «порядкові» (згідно з якими виборці можуть оцінювати свій вибір). Скільки разів виборці повинні голосувати? Це питання стосується рішення у скільки турів відбуватиметься голосування.

Друга категорія норм стосується способів підрахунку голосів і розподілу мандатів. У цьому контексті необхідно взяти до уваги чотири чинники: 1) розподіл мандатів між виборчими округами; 2) вибір способу розподілу мандатів між різними списками; 3) визначення бар'єрів для виборів та бонусів, спрямованих на забезпечення того, щоб асамблея, обрана

на основі пропорційного представництва, отримала правлячу більшість; 4) розподіл місць у межах списків [13; с. 86].

Український професор конституційного права А. Георгіца під категорією «виборча система» розуміє встановлену законом або іншим нормативним актом сукупність правил, принципів і критеріїв, за допомогою яких визначаються результати голосування і порядок розподілу депутатських місць у парламенті. Ця категорія покликана, з одного боку, забезпечити реалізацію прав кожного громадянина, а з іншого – сприяти підвищенню ефективності функціонування законодавчих органів [8; с. 268]. Вітчизняна Юридична енциклопедія дає визначення виборчої системи як порядку організації і проведення виборів до представницьких органів державної влади, місцевого самоврядування і здійснення громадянами своїх виборчих прав, який ґрунтується на принципах виборчого права [107; с. 362].

Професор О. Марцеляк, зауважує, що не досить правильним є розуміння виборчої системи як сукупності норм чи правил, тому що в цьому випадку поняття виборчої системи майже ототожнюється з поняттям виборчого права. А це все ж таки різні правові явища [52; с. 14]. Такої ж позиції дотримується Ю. Ключковський, на думку якого, саме конституційно-правовий інститут виборчого права є сукупністю правових норм та інститутів нижчого порядку, які регулюють усю сукупність правовідносин, пов'язаних із призначенням, підготовкою, проведенням виборів та встановлення їх результатів. Тому називати цю упорядковану сукупність нормативного матеріалу «виборчою системою» замість «виборчого права» – означає порушувати загальноприйнятну термінологію, вироблену тривалою традицією, стосовно усіх галузей та інститутів права [26; с. 16].

Українська дослідниця М. Ставнічук визначає цю категорію ширше, тобто як порядок організації і проведення виборів до представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування і здійснення громадянами своїх виборчих прав. Виборча система, на її думку, охоплює усю сукупність правових норм, звичаїв, що регулюють виборчий процес, від

висування кандидатів до визначення результатів виборів [5; с. 79]. Категорію «виборча система» розглядають також як сукупність норм, що забезпечують участь громадян у формуванні виборних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Виборча система охоплює принципи та умови участі у формуванні виборних органів та організацію та проведення виборів [40; с. 51].

У вузькому розумінні категорію «виборча система» слід визначити як певний спосіб розподілу депутатських мандатів між кандидатами залежно від результатів голосування виборців або інших уповноважених осіб. Розглядають виборчу систему і як спосіб, у який розподіляються депутатські мандати між кандидатами на ці посади залежно від результатів голосування [38; с. 107]. Згідно з іншим розумінням виборча система є способом голосування, визначенням його результатів і розподілу мандатів у виборних округах [4; с. 51]. Ю. Ключковський більш детально підходить до встановлення дефініції категорії «виборча система» та зазначає, що вона зводиться до виборчої формули – математичного алгоритму, тобто сукупності операцій, які треба виконати з числовими даними, отриманими внаслідок голосування, щоб визначити розподіл мандатів у виборному органі [27; с. 14].

При цьому, розглядаючи категорію «виборча система» у вузькому значенні, у науці конституційного права виокремлюється три основні види виборчої системи, які різняться між собою порядком та способом установлення результатів голосування на виборах. За науковими та нормативними джерелами такими видами є: 1) виборча система більшості – мажоритарна виборча система; 2) виборча система пропорційного представництва – пропорційна виборча система; 3) змішана виборча система – пропорційно-мажоритарна виборча система, зміст яких буде розкрито нижче за текстом дисертаційної роботи.

Варто звернути увагу, що більшість визначень поняття «виборча система» у вузькому значенні лише зводиться до того, що вона є принципом

розподілу мандатів – мажоритарним, пропорційним чи змішаним. Тому, на наше переконання, поняття «виборча система» у сучасному конституційному праві охоплює значно ширше коло конституційно-правових відносин – від способу формування виборчих округів до структури виборчого бюлетеня. Отже окрім безпосереднього способу розподілу мандатів до поняття «виборча система» у вузькому значенні варто також включати схему організації виборчих округів та порядок висування кандидатів на виборну посаду.

Таким чином, поняття «виборча система» є досить багатогранною категорією. З метою більш точної її теоретико-правової ідентифікації, виборчу систему у науці конституційного права слід розуміти у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні варто вживати термін «конституційно-правові засади виборчої системи» та визначити його як сукупність конституційно-правових норм, які визначають основи формування органів державної влади, органів влади автономії та органів місцевого самоврядування шляхом проведення виборів до цих органів. У вузькому значенні виборча система – це встановлений законодавством спосіб розподілу мандатів між конкретними кандидатами чи політичними партіями залежно від результатів голосування виборців.

1.3. Види виборчих систем

Відповідно до чинного виборчого законодавства України, вітчизняна виборча система може бути класифікована наступним чином:

1. За органом обрання, тобто кого обирають. На цьому рівні виборчої системи, у свою чергу, пропонуємо виокремити три підвиди: а) виборча система при обранні народних депутатів України, яка застосовується при формуванні єдиного законодавчого органу – Верховної Ради України шляхом обрання до неї 450 народних депутатів України; б) президентська виборча система, яка застосовується при обранні Глави Української держави – Президента України; в) місцева виборча система, яка застосовується при

формуванні представницьких органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, зокрема, шляхом обрання до цих органів влади депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів обласних, районних, міських, районних у містах, селищних та сільських рад, а також міських, селищних та сільських голів.

2. За способом (методом) обрання. Такими є найбільш поширені її три види у конституційно-правовій практиці проведення виборів до органів державної влади, органів влади регіональної автономії та органів місцевого самоврядування: 1) мажоритарна виборча система; 2) пропорційна виборча система; 3) змішана виборча система. Кожен з вказаних видів, у свою чергу, за справедливим твердженням вітчизняного вченого-конституціоналіста В. Шаповала, є багатоваріантним [106; с. 322]. Крім того, у науці конституційного права існує цілком обґрунтована думка, що така класифікація досить умовна, і щодо деяких виборчих систем триває дискусія, до якого типу їх відносити. Наочним прикладом цьому є німецька виборча система, яку деякі автори відносять до змішаної виборчої системи, інші – до пропорційної виборчої системи, тоді як треті – до дворівневої виборчої системи [95; с. 185]. Тому саме цей аспект слід враховувати при розгляді з конституційно-правових позицій кожного з вказаних видів виборчої системи України окремо.

Історично першим видом виборчої системи є **мажоритарна виборча система**, яка за конституційним правом поділена на три види – абсолютної більшості, відносної більшості та кваліфікованої більшості. Разом з тим, в Україні застосовується тільки перших два види мажоритарної виборчої системи при обранні органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

Зокрема, відповідно до чинного виборчого законодавства України, мажоритарна виборча система має три форми застосування в Україні.

Перша форма – це мажоритарна виборча система абсолютної більшості, яка застосовується в Україні лише при проведенні одного виду виборів – при обранні Президента України.

Друга форма – це мажоритарна виборча система відносної більшості, яка має значно ширше застосування порівняно з абсолютним видом більшості та використовується при обранні міських, селищних та сільських голів, депутатів селищних та сільських рад.

Третя форма – це застосування мажоритарної виборчої системи відносної більшості як елемента змішаної виборчої системи при обранні народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів обласних, районних, міських та районних у містах рад.

Конституційно-правова практика застосування мажоритарної виборчої системи дозволяє виокремити низку наступних позитивних моментів її використання. По-перше, мажоритарна система універсальна, зрозуміла виборцям та порівняно проста для встановлення результатів виборів. Для того, щоб встановити результати виборів, визначають більшість голосів виборців, необхідних для обрання депутата представницького органу влади. По-друге, виборець безпосередньо знає, за якого чи яких саме кандидатів він голосує. По-третє, цей вид виборчої системи здатен забезпечити успішніше формування парламентів зі стійкою урядовою більшістю і меншою кількістю різнорідних партійних фракцій, що має велике значення для стабільності діяльності урядів. По-четверте, мажоритарна виборча система зменшує партійну роздробленість і в разі послідовного їх застосування упродовж декількох виборчих кампаній призводить до появи двопартійної виборчої системи. По-п'яте, цей вид виборчої системи забезпечує безпосередній зворотний зв'язок між виборцями та їх представниками; вона підвищує якість обраних посадових осіб. По-шосте, на відміну від пропорційної виборчої системи, вона сприяє реалізації місцевих інтересів, коли в парламенті представлений виборчий округ, а не політичний напрям [35; с. 20].

Водночас слід відзначити, що мажоритарна виборча система має і низку недоліків. По-перше, цей вид виборчої системи не відображає плюралізму суперечливих інтересів у суспільстві та політичних сил, які ці інтереси представляють. По-друге, цьому виду виборчої системи надають перевагу великі за чисельністю політичні партії та блоки партій, які домовляються про висування єдиних виборчих списків. Тому очевидно, що мажоритарна виборча система серйозно звужує можливості на парламентському рівні відображати широкий спектр інтересів меншості, особливо дрібних і навіть середніх партій, деякі з яких часто залишаються без парламентського представництва. Застосування мажоритарної системи на національному рівні може призвести до істотного перекручування результатів виборів. По-третє, ця виборча система на рівні виборчого округу призводить до втрати голосів виборців, іноді – досить значної. Відтак, за мажоритарної системи частина голосів виборців (часто вагома) виявляється не представленою у представницьких органах [54; с. 46].

Мажоритарна виборча система рано чи пізно призводить до формування двопартійної політичної системи або системи домінувальної партії – так званий «закон Дюверже», а пропорційна виборча система спричиняє фрагментацію політичної системи. Проте цікаво, звертає увагу Ю. Ключковський, що деякі нові демократії демонструють протилежну тенденцію. Зокрема, в Україні саме система пропорційного представництва має наслідком консолідацію партійного спектра і формування кількох більш-менш стійких великих партій [49; с. 83].

Для функціонування мажоритарної виборчої системи, звертає увагу український вчений-конституціоналіст М. Савчин, необхідне значне структурування політичної системи суспільства, наявність двох провідних політичних партій, високий рівень життя та гарантії самоврядних прав територіальних колективів. Ця виборча система передбачає обрання депутатів за принципом більшості. Найпоширенішою є система відносної більшості, оскільки вона є найпростішою і потребує мінімум затрат. Щоб

кандидат був обраний, достатньо набрати більшу кількість голосів виборців від інших кандидатів-суперників. Така система передбачає суперництво впливових кандидатів в одномандатних округах, і вона вигідна для великих та середніх партій, які володіють значними фінансовими та людськими ресурсами для проведення якісної виборчої кампанії [90; с. 69].

Разом з тим, застосування мажоритарної виборчої системи у слабких і неструктурованих політичних системах не забезпечує повною мірою реального народного представництва. Якщо існує сильна і структурована політична система, як правило, представництво і результати виборів істотно не відрізняються, хоча можливе розходження в деяких виборчих округах. У виборчому окрузі політичні партії, які володіють значним фінансовим та адміністративним ресурсом, часто маніпулюють виборцями, що може слугувати джерелом зловживань.

Так, під час парламентських виборів 1998, 2012 і 2014 років при обранні народних депутатів України в одномандатних виборчих округах за мажоритарною виборчою системою в Україні спостерігалися різноманітні зловживання. В умовах неструктурованої політичної системи ці вибори набули характеру визначення номенклатурних преференцій між кандидатами, що поєднувалося із застосуванням адміністративного ресурсу. Згідно з чинним виборчим законодавством України, за цією системою також проводяться вибори сільських, селищних, міських голів. Вона проявила вади своєї нелегітимності, оскільки за виборчої системи відносної більшості до влади можуть прийти популісти, які не здатні ефективно управляти територіальними громадами. Тому цю виборчу систему правильно характеризують як несправедливу, а систему відносної більшості – як таку, що не забезпечує адекватного народного представництва.

Пропорційна виборча система (від лат. *proportionalis* – той, що має правильне співвідношення) передбачає розподіл місць у колегіальному представницькому органі між політичними партіями пропорційно кількості поданих за них голосів виборців. Відповідно до чинного виборчого

законодавства України, застосування пропорційної виборчої системи у нашій державі на сьогодні має обмежений характер, оскільки вона як самостійний елемент виборчої системи на сьогодні не застосовується на жодному з видів виборів. Утім пропорційна виборча система використовується в Україні як складова частина змішаної виборчої системи при обранні наступних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування – народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів обласних, районних, міських та районних у містах рад.

Тому застосування пропорційної виборчої системи має низку особливостей. По-перше, її можливо застосувати лише під час виборів депутатів, при цьому виборні органи не можуть бути одномандатними, оскільки навіть теоретично неможливо поділити один мандат між різними партіями, а лише багатомандатними (від округу обираються декілька депутатів) чи загальнонаціональними. По-друге, вибори повинні бути виключно партійними – кожна політична партія висуває список кандидатів, за який і голосують виборці. Таким чином, боротьба за голоси виборців відбувається не між окремими кандидатами, а між партіями та, відповідно, їх списками кандидатів. Хоча в окремих випадках, при преференційному голосуванні, виборець має можливість висловити своє ставлення до окремих кандидатів у виборчих списках. По-третє, пропорційний розподіл місць у парламенті може здійснюватися як на основі методу виборчого метру (виборчої квоти), так і на основі інших методів [106; с. 8].

Завданням пропорційної виборчої системи є досягнення певного балансу у представництві соціальних груп та партій, які їх представляють у парламенті, тому її вважають найдемократичнішою. Крім того, у науці конституційного права існує думка, що у постсоціалістичних країнах Східної Європи, до числа яких належить й Україна, пропорційна виборча система сприяє становленню політичних систем та структуризації політичних партій парламентського типу, які є досить слабкими порівняно з країнами Заходу.

Такі міркування пов'язані з необхідністю на рівні закону впливати на побудову ефективного парламентаризму, забезпечення відповідального парламентського правління. Це має значення для побудови парламентських фракцій, здатних ефективно здійснювати політичний курс у стінах парламенту і забезпечити необхідну підтримку політиці уряду [54; с. 70].

Загальною тенденцією більшої частини XX століття був рух до системи пропорційного представництва. Тому саме пропорційна виборча система є найбільш розповсюдженим видом виборчої системи: вона застосовується при формуванні вищих законодавчих органів у більш як 60 країнах світу, у тому числі тією чи тією мірою у двадцяти з двадцяти семи держав Європейського Союзу (Австрія, Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Естонія, Латвія, Люксембург, Іспанія, Італія, Кіпр, Нідерланди, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Фінляндія, Чехія, Швеція). Проте рідко пропорційна система використовується у «чистому вигляді», що спричинено певними історичними особливостями, характерними для тієї чи тієї держави [73; с. 94].

Разом з тим, пропорційну виборчу систему не слід ідеалізувати. Коли соціальна структура суспільства є ще неусталеною, а соціальні групи політично активні, як це має місце у перехідних суспільствах, пропорційна система може становити загрозу стабільності демократії, адже виникає ризик проникнення у владу випадкових людей. Пропорційна система у чистій формі хоча й забезпечує широке представництво різних політичних сил у владі, в той же час робить останню менш керованою, а відтак і знижує її відповідальність перед загалом.

У конституційному праві нараховується велика кількість видів пропорційної виборчої системи, однак, в Україні застосовувався та застосовується як елемент змішаної виборчої системи лише один вид – пропорційна виборча система з жорсткими списками. За цього виду пропорційної виборчої системи виборець голосує за список політичної партії чи блоку політичної партії, що він обирає в цілому. У виборчому бюлетені

вказуються тільки назви, емблеми партій, іноді певна кількість перших кандидатів за партійним списком [54; с. 73].

Окремі науковці цей вид ще називають як пропорційну виборчу систему зв'язаних списків, в яких черговість розташування кандидатів жорстко визначається політичною партією, а виборець уповноважений проголосувати лише за список у цілому. За такої виборчої системи порядок розміщення кандидатів у списку виборців визначає політична партія. Виборець же під час голосування немає жодних важелів впливу на їх розташування. Він лише голосує за той список, який подала політична партія для участі у виборах. Цю систему також ще позначають як пропорційну виборчу систему закритих списків, оскільки під час голосування виборець має змогу бачити лише першу п'ятірку кандидатів, інших кандидатів, які теж обираються за списком цієї політичної партії, виборець не бачить.

Український вчений А. Романюк пропонує звернути увагу на низку позитивних моментів застосування пропорційної виборчої системи з жорсткими списками. По-перше, закритий характер партійних списків дозволяє включити в партійний список кандидатів, які характеризуються високим рівнем професіоналізму, є експертами в певних галузях і будуть потрібними в майбутньому для фахової роботи в парламенті або уряді. По-друге, це дозволяє забезпечити адекватне представництво, наприклад 50% на 50%, або наперед визначений відсоток жінок серед партійних кандидатів. По-третє, цей вид пропорційної виборчої системи дозволяє включити до партійних списків представників меншин, які не проживають в межах країни компактно і за умов іншої виборчої системи або преференційних списків не будуть мати гарантій потрапити до парламенту. По-четверте, зважаючи на те, що суб'єктом формування виборчого списку є політична партія, то це має сприяти зміцненню самої політичної партії, оскільки з'являється додатковий чинник внутрішньопартійної дисципліни [89; с. 5].

Оцінка застосування пропорційної виборчої системи з жорсткими списками міститься у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи

№ 1549 від 19 квітня 2007 року «Про функціонування демократичних інституцій в Україні». Так, у цьому документі зазначається, що Парламентська Асамблея Ради Європи настійливо закликає українську владу та політичні сили звернутися якнайшвидше до проблеми системи парламентських виборів, що може становити одну з причин слабкості політичної системи. Повністю пропорційна система із закритими виборчими списками та єдиним виборчим округом, що охоплює всю територію України, підтверджена конституційними змінами 2004 року, не гарантує обрання парламенту, що представляє українське суспільство в усьому його розмаїтті. Там же подано висновок, що «... сьогодення повністю пропорційна система проведення парламентських виборів має певні недоліки стосовно регіонального представництва, і ми, Венеціанська комісія, порадили б Вам запровадити територіальні елементи до української виборчої системи для того, щоб зробити обраних представників більш відповідальними перед виборцями» [6].

Застосовувана в Україні пропорційна виборча система жорстких списків, яка має тільки один виборчий округ і тільки один список для всієї країни, є не надто прозорою. І насамперед для виборців. По суті вони можуть лише тільки вибирати між політичними лідерами. Вони ніяк не можуть вплинути на увесь список. Вони не відчують своєї власної волі у рішенні, яке самі приймають щодо всього списку, бо не можуть відповісти на питання, хто ж є їх місцевим (регіональним) представником. Вони змушені обирати весь список, весь пакет, і це створює тенденцію того, що партії стають скоріше певними закритими компаніями, в яких є директор, аніж реальними, суспільно впливовими політичними партіями.

Пропорційна виборча система з жорсткими списками, слушно звертає увагу український вчений М. Савчин, є також небезпечною з огляду на широкі можливості політичної корупції всередині партій та в парламенті шляхом укладання кулуарних домовленостей. Ця система також знижує рівень зворотних зв'язків між виборцями та партіями, вихолощує суть

конституційної функції партій щодо сприяння формуванню та вираженню політичної волі народу [91; с. 71]. На прикладі парламентських виборів 2006 та 2007 років українське суспільство остаточно переконалось у суттєвих вадах закритих партійних списків.

Характеризуючи пропорційну виборчу систему, звертаємо увагу на одну важливу проблему – запровадження виборчого бар'єра з метою уникнення надто роздробленої партійно-фракційної структури парламенту і створення в ньому великих партійних фракцій. Виборчий бар'єр – це встановлений законом мінімальний відсоток голосів виборців, який має зібрати конкретна партія або виборчий блок партій та інших об'єднань у масштабах всієї країни для того, щоб одержати доступ до парламенту і взяти участь у розподілі депутатських мандатів. Виборчий бар'єр вводиться переважно при застосуванні пропорційної виборчої системи, хоча він можливий частково і при змішаній виборчій системі. Питання про види виборчого бар'єру, їх слабкі та сильні сторони, буде розкрито у наступному розділі дисертаційної роботи.

Застосування пропорційної виборчої системи пов'язане з виникненням певних труднощів і проблем, особливо якщо в країні немає великої і впливової партії або блоку партій, котрі при цій виборчій системі здатні задовольнити стійку абсолютну більшість голосів. Така ситуація в сучасних умовах складається досить часто. З одного боку, в рамках пропорційної виборчої системи виборці голосують не стільки за конкретних кандидатів, скільки за партії та блоки, і, в крайньому разі, – за кількох їхніх лідерів, які зазначені в бюлетенях для голосування. А з іншого – у результаті виборів найчастіше утворюється парламент, в якому жодна політична партія не має абсолютної більшості. У цьому разі для формування уряду вимагається створення міжпартійної коаліції, що, природно, породжує нестабільність і недовговічність такого уряду [54; с. 65].

Змішана виборча система – це виборча система, у якій поєднуються мажоритарна і пропорційна виборчі системи. За цього виду виборчої системи

одна частина депутатів представницького органу обирається за мажоритарною виборчою системою, а інша – за пропорційною [34; с. 167]. Відповідно до чинного виборчого законодавства України, змішана виборча система має доволі широке застосування при проведенні виборів в Україні. Зокрема, цей вид виборчої системи використовується при обранні наступних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування – народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів обласних, районних, міських та районних у містах рад.

У цілому змішана виборча система застосовується, як правило, в тих країнах, де йде пошук і становлення виборчої системи або для досягнення компромісу між принципом представництва у парламенті чи представницькому органі місцевого самоврядування різних політичних сил та стабільністю сформованого ними уряду чи виконавчого органу місцевого самоврядування. Тому іноді, наголошують українські науковці В. Кравченко та С. Мосьондз, змішані системи запроваджуються в модифікованому вигляді з перевагою тієї чи тієї виборчої системи. При цьому спостерігається поєднання цього виду виборчої системи з висуненням списків кандидатів у парламент за регіональними списками, за допомогою чого забезпечується посилення впливу регіональних еліт та їх представництва у національному законодавчому органі [40; с. 17].

Розкриття конституційно-правових засад змішаної правової системи набуває неабиякої актуальності унаслідок двох чинників. По-перше, цей вид виборчої системи по-новому був застосований на місцевих виборах в Україні 2010 року при проведенні виборів до обласних, районних, міських та районних у місті рад. По-друге, прийняття Верховною Радою України нового закону України про вибори народних депутатів України, згідно з яким визначено змішану виборчу систему як вид виборчої системи, яка повинна бути застосована при проведенні наступних парламентських виборів у жовтні 2012 року.

Загалом світовий досвід застосування змішаної виборчої системи протягом останніх десятиліть підтвердив її привабливість для пересічного виборця порівняно з мажоритарною системою, що пояснюється зростанням мотивації виборця, який, окрім впливу на вибори у своєму одномандатному окрузі, отримує змогу долучатися до загальнонаціональної політики через наявність партійних виборчих списків. До переваг змішаної виборчої системи відноситься також те, що вона сприяє укрупненню політичних партій або політичних блоків при одночасному дотриманні принципу пропорційності, а це забезпечує формування стійкого уряду, надає можливість збереження зв'язку між виборцями й обраними ними депутатами, який порушується пропорційною системою, дозволяє забезпечити водночас і представництво регіонів, і соціо-етнічних груп, і партій, в умовах становлення багатопартійності сприяє розвитку політичних партій [54; с. 36].

Основна ідея змішаної виборчої системи полягає у поєднанні переваг пропорційної та мажоритарної видів виборчої системи для взаємної компенсації їх недоліків, оскільки цей вид виборчої системи дає можливість певною мірою використати найкращі сторони та уникати вад мажоритарної та пропорційної видів виборчої системи. Однак сама по собі змішана виборча система не є гарантом досконалості порядку формування і функціонування парламенту чи представницького органу місцевого самоврядування, бо останні залежать від багатьох інших чинників – деталей електорального механізму, типу партійної системи, форми державного правління, процедур утворення і діяльності парламентських фракцій та комітетів тощо.

Поняття «змішана виборча система» можна тлумачити у широкому і вузькому значенні. У першому значенні вона передбачає паралельне використання при формуванні представницького органу або його палати різних виборчих систем. У другому – передбачає схрещування елементів як пропорційної, так і мажоритарної систем. Знову ж-таки, існують два різновиди цієї системи. Перший ґрунтується на переважному використанні

пропорційної системи. Другий різновид змішаної виборчої системи відзначається переважним використанням мажоритарної системи [95; с. 65].

Змішана виборча система не є новою для України, зокрема при проведенні парламентських виборів, на що вже зверталася увага у попередньому розділі дисертаційної роботи. Навряд чи слід повертатись до змішаної системи виборів. Вибори за цією системою, крім іншого, показали велику різницю уподобань виборців, коли вони голосують за партійні списки і коли – за конкретних кандидатів в одномандатних округах. Вибори за змішаною системою необ'єктивно відображають політичну волю народу [73; с. 9].

Таким чином, в Україні застосовується мажоритарний та змішаний вид виборчої системи на різних видах виборів. Різні види виборчої системи, як свідчить конституційно-правовий досвід їх застосування, мають як свої позитивні, так і негативні сторони. Тому варто погодитися з думкою, що не існує єдиного типу виборчої системи, яку можна було б рекомендувати як найкращу модель для кожної країни. Кожен тип має свої переваги і недоліки, а вибір залежить від низки чинників, таких як історичний контекст, партійна і політична система. Тому потрібно порушувати конституційно-правовий дискурс та на основі його приймати рішення щодо виборчої системи, яка могла б бути оптимальною для конкретної країни у конкретних обставинах.

Висновки до розділу 1

Таким чином, вибори є політико-правовим інститутом, який притаманний будь-якій сучасній демократичній правовій державі чи державі, яка прагне такою стати. Згідно з Конституцією України вибори віднесені до основних засад конституційного ладу України, тобто вибори є основоположною характеристикою Української держави.

Будучи з однією з форм безпосередньої демократії, народного волевиявлення вибори визначаються як спосіб формування складу

представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування.

Відповідно до чинного виборчого законодавства України, вітчизняна виборча система може бути класифікована за різними критеріями, проте основним з них є спосіб (метод) обрання. Відповідно видами виборчих систем є: 1) мажоритарна виборча система; 2) пропорційна виборча система; 3) змішана виборча система.

Вибори забезпечують репродукцію, оновлення органів державної влади, органів місцевого самоврядування на демократичних засадах, їх ротацію відповідно до волі українського народу та територіальних громад. Соціальна цінність виборів полягає і в тому, що вони є одним із істотних моментів політичного самоутвердження громадян, юридичного визнання за ними права брати участь в управлінні державними справами. Утім цей механізм може бути дієвим і справедливим лише за умови закріплення ефективної виборчої системи та демократичних принципів і процедур формування представницьких органів влади, які знаходять своє правове оформлення у чинному виборчому законодавстві України.

РОЗДІЛ 2

ПРОБЛЕМИ ГЕНЕЗИСУ І РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

2.1. Еволюція виборчої системи на парламентських виборах

Дослідження еволюції виборчої системи в Україні є особливо цікавим зважаючи на політико-правові чинники, які обумовленні насамперед перманентними конституційно-правовими трансформаціями у нашій державі, а саме: по-перше, наявністю різних видів виборів в Україні, на яких застосовується виборча система; по-друге, постійною зміною виду виборчої системи на різних видах виборів в Україні; по-третє, відсутністю усталеної партійної системи в Україні; по-четверте, низьким рівнем політичної та правової культури учасників виборчого процесу тощо. Безумовно, вивчення питання становлення та розвитку виборчої системи в Україні, а також встановлення періодизації цього процесу дозволить ґрунтовно підійти до розуміння проблематики виборчої системи та аргументовано виробити конкретні практичні рекомендації щодо вдосконалення виборчої системи шляхом внесення змін до чинного виборчого законодавства України.

Перші вибори парламенту в незалежній Україні проводилися за мажоритарною виборчою системою. У спадок від СРСР Україні дісталась мажоритарна система, що діяла в період 1991–1997 років. Одна з основних причин домінування мажоритарної виборчої системи в СРСР – відсутність партій та намагання контролювати депутатів представницьких органів через імперативний мандат. Період 1991–1993 років характеризується намаганнями адаптувати радянську систему до потреб незалежної демократичної держави.

Варто відзначити, що згідно з Законом УРСР «Про вибори народних депутатів УРСР» від 27 жовтня 1989 року № 8304-XI було передбачено мажоритарну виборчу систему абсолютної більшості. Зокрема, вищевказаний Закон УРСР 1989 року у пункті 2 статті 50 чітко визначав, що обраним

вважається кандидат у народні депутати Української РСР, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні [67].

Результатом застосування мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості на виборах народних депутатів України став парадоксальний факт, коли деякі виборчі округи так і не були представлені під час всієї каденції Верховної Ради України. Більше того, звертає увагу Ю. Ключковський, застосування мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості на парламентських виборах 1994 року, привела до абсурдної ситуації, коли упродовж усього скликання Верховна Рада України жодного дня не мала обраного повного конституційного складу, а починало роботу парламенту другого скликання лише трохи більше двох третин його конституційного складу [27; с. 6].

Застосування мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості у нашій державі дозволяє зробити низку висновків. По-перше, надзвичайно низька результативність цього виду виборчої системи на парламентських виборах. Це насамперед підтверджує той факт, що протягом усієї каденції Верховна Рада України так і не мала свого обраного конституційного складу. По-друге, складність та доволі велика розтягнутість у часі. Вибори народних депутатів України за мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості проводилися у два тури, що суттєво ускладнило визначення переможця за виборчими округами. Крім того, вибори народних депутатів розтягнулися на весь строк повноважень парламенту, що у свою чергу значно гальмувало його роботу у той час, коли країна особливо гостро потребувала законодавчого забезпечення проведених у державі реформ.

Однак, попри очевидний негативний досвід застосування мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості, такий різновид мажоритарної виборчої системи у перші роки незалежності України влаштовував українського законодавця. Підтвердженням цьому є збереження мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості у новоприйнятому

Законі України «Про вибори народних депутатів України» від 18 листопада 1993 року № 3623-ХІІ. Так, у частині 3 статті 1 та частині 4 статті 43 цього Закону України законодавець визначив, що вибори проводяться по 450 одномандатних виборчих округах на основі абсолютної більшості [12].

Зважаючи на складнощі у застосуванні мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості під час проведення виборів народних депутатів України 1994 року, насамперед з огляду на можливу нерезультативність цього виду виборчої системи, законодавець дійшов висновку про недоцільність застосування на парламентських виборах мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості.

Наступним кроком у становленні та розвитку виборчої системи України є *перехід до змішаної виборчої системи*. В Україні цей вид виборчої системи вперше був введений відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року № 541/97-ВР. Так, у частині 2 статті 1 цього Закону зазначено, що усього обирається 450 народних депутатів України. З них 225 народних депутатів України обирається в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості, а 225 народних депутатів України – за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва [26].

Щодо більш детального аналізу застосування змішаної виборчої системи, то наявність у ній мажоритарної виборчої системи відносної більшості порівняно з іншим її різновидом – абсолютної більшості було більш ніж виправданим. Так, за результатами чергових виборів народних депутатів України 1998 року з 225 одномандатних виборчих округів лише у 15 виборчих округах кандидати, які стали народними депутатами України, спромоглися отримати 50% і більше голосів тих виборців, які взяли участь у виборах. Щодо інших статистичних даних, то 47 кандидатів у народні депутати України перемогли, отримавши менше ніж 20% голосів виборців, в

тому числі 15 з них – менше 15%. Щодо результатів чергових виборів народних депутатів України 2002 року, то тоді серед 225 одномандатних виборчих округів таких округів, де кандидати перемогли, отримавши більше 50% голосів виборців, дещо побільшало. Але у 22 виборчих округах перемога дісталась кандидатам при отриманні 20 і менше відсотків голосів виборців [73; с. 78-79].

Впровадження Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року № 541/97-ВР пропорційної складової у змішаній виборчій системі, передбачало одну важливу новацію – запровадження виборчого бар'єру проходження політичних партій та виборчих блоків політичних партій до Верховної Ради України, розмір якого склав 4% голосів виборців. Зокрема, відповідно до частини 5 статті 42 цього Закону, списки кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій, що отримали менше 4% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, не отримують право на участь у розподілі депутатських мандатів [53, с. 130].

У цілому перехід до змішаної виборчої системи характеризувався зростанням кількості політичних партій, яке тривало практично до виборів 2002 року. Так, напередодні чергових виборів народних депутатів України 1998 року кількість політичних партій, зареєстрованих Міністерством юстиції України, зросла з 40 (у 1996 році) до 51 (у 1997 році), тобто збільшилася на 11 політичних партій. Далі кількість політичних партій зросла ще більше, і перед виборами 2002 року їх стало вже 123. Застосування змішаної виборчої системи на чергових виборах народних депутатів України сприяло тому, що за її пропорційною складовою до Верховної Ради України пройшли 8 політичних партій.

Саме це стало причиною спроб напередодні виборів 2002 року змінити виборчу систему, яка була застосована у 1998 році на парламентських виборах. У 2001 році Верховна Рада України прийняла закон, який базувався на використанні суто пропорційної системи. Однак ці спроби зіштовхнулися

з жорсткою протидією, перш за все – з боку тодішнього Президента України. Шість разів Верховна Рада України приймала закон, і шість разів він повертався до парламенту унаслідок застосування Президентом України вето щодо нього. У результаті компромісу була збережена змішана виборча система зразка 1998 року [73; с. 26].

Загалом законодавча новація щодо запровадження змішаної виборчої системи на той час у вітчизняній науці конституційного права переважно сприймалася як вагомий крок уперед на шляху до демократизації виборчого процесу і на практиці застосовувалася двічі – під час чергових виборів народних депутатів України у 1998 та 2002 роках. Варто відзначити, що у 2002 році виборчий бар'єр був зменшений порівняно з попередніми виборами до 3%. Перевагою змішаної виборчої системи над попередньою було те, що вона дала змогу виявити як реальний вплив політичної сили, так і популярність окремого кандидата в державі, де політика має не стільки інституційний, скільки персоніфікований характер.

Досвід парламентських виборів 1998 та 2002 року показав неспроможність змішаної виборчої системи з точки зору партійного представництва. Незважаючи на те, що виборцями зроблено ідеологічний вибір, на практиці його було кардинально змінено. Більше того, додають науковці, можна лише зазначити дивний факт, з огляду на раціональні установки виборця, коли у двох виборчих кампаніях 1998 та 2002 років за пропорційними списками переміг один політичний напрям, а за мажоритарними – діаметрально протилежний.

Так, незважаючи на перевагу політичної партії «Наша Україна» при голосуванні за пропорційною системою, результати голосування в одномандатних округах щодо кандидатів у народні депутати України за мажоритарною системою показали не зовсім такі ж результати.

Загалом, досвід зі змішаною виборчою системою є наслідком типової для того етапу розвитку української державності, тенденції до копіювання досвіду Російської Федерації, де така проблема вирішувалась в аналогічний

спосіб. Водночас нівелювати недоліки мажоритарної та пропорційної виборчої систем і виділити їх позитивні риси не вийшло. Причина цього лежала насамперед у площині відсутності в Україні політичних партій в дійсному сенсі цього слова як відповідних ідеологічних груп, а не лише груп захисту корпоративно-бізнесових інтересів у парламенті та інших представницьких органах України.

Отже, другим етапом становлення та розвитку виборчої системи в Україні є 1997-2002 роки. За цього етапу розвиток вітчизняної виборчої системи характеризується посиленням ролі політичних партій та блоків політичних партій під час виборчого процесу, зокрема, за рахунок переходу до змішаної виборчої системи при обранні Верховної Ради України.

Наявні недоліки змішаної виборчої системи, які мали місце у конституційній практиці України, сприяли порушенню питання про перехід до суто пропорційної виборчої системи, яка й була запроваджена у рамках проведення в Україні конституційно-правової реформи у 2004 році і на практиці втілена у виборах 2006 і 2007 років. Тому чергові парламентські та місцеві вибори 2006 року та позачергові вибори народних депутатів України 2007 року проводилися за правилами виключної пропорційності. На цих виборах було впроваджено пропорційну виборчу систему жорстких списків з виборчим бар'єром 3%, який був зменшений порівняно з застосуванням пропорційної виборчої системи як елемента складової змішаної виборчої системи.

Ініціатори запровадження в Україні пропорційної виборчої системи жорстких списків наводили наступні аргументи на її користь:

1. Система виборів за партійними списками забезпечить пропорційне представництво у парламенті основних політичних уподобань громадян України, чого важко, а то й неможливо досягти при мажоритарній виборчій системі.

2. Пропорційна виборча система забезпечить краще структурування парламенту – формування усталеної парламентської більшості й опозиції на

основі депутатських фракцій політичних партій. Зникне також ідеологічно аморфне парламентське «болото» з депутатських груп, які складають народні депутати України, що обираються в одномандатних округах.

3. Пропорційна виборча система сприятиме політичному структуруванню суспільства та зростанню ролі політичних партій в парламенті, в структурах органів виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування.

4. Запровадження пропорційної виборчої системи відповідає стандартам європейської демократії: більшість країн Західної та Центральної Європи застосовують пропорційні виборчі системи.

5. Мажоритарна виборча система або мажоритарна складова виборчої системи більшою мірою піддається впливу адміністративного ресурсу, аніж пропорційна система виборів.

6. Пропорційна виборча система посилить політичну відповідальність політичних партій, відповідно зробить більш раціональним і вмотивованим голосування виборців за партійними списками.

7. Пропорційна виборча система закритих списків у єдиному окрузі стимулює формування загальнонаціональних партій і зменшує небезпеку регіоналізації політичних сил та політичного розколу країни [76, с. 187].

Разом з тим, недоліки пропорційної виборчої системи жорстких списків виявилися з перших місяців роботи новообраної Верховної Ради України. Зокрема, усталену парламентську більшість довелось формувати більше трьох місяців (якщо враховувати і переговорний процес до початку офіційної роботи Верховної Ради п'ятого скликання). Крім того, спочатку була створена одна коаліція – «демократична», яку невдовзі замінила зовсім інша – «антикризова». За рекордами тривалості, слушно звертає увагу В. Фесенко, «коаліціада» 2006 взяла гору над «спікеріадами» 1998 і 2002 років. Виявилось в парламенті і нове специфічне «болото». По-перше, попри так званий «імперативний мандат», який забороняє парламентарям за власним бажанням виходити зі складу фракцій, за списками яких вони були обрані до

парламенту, знов з'явилися позафракційні народні депутати України, яких виключили зі складу своїх фракцій. Народних депутатів України, які залишилися у своїх фракціях, але системно або ситуативно не підтримували її політичної позиції, стало ще більше [101; с. 5].

Тому результати виборів до Верховної Ради України 2006 року засвідчили неоднозначність рішення щодо переходу до пропорційної виборчої системи жорстких списків, наслідки якого мали непередбачуваний характер.

Загалом слід виокремити такі негативні сторони, що проявилися при застосуванні пропорційної виборчої системи під час виборів народних депутатів України у 2006 та 2007 роках:

1. Виборча система закритих партійних списків звужує обсяг виборчих прав громадян, а отже, їх вплив на формування влади в державі. Громадяни, які не є членами політичних партій, а це більшість виборців України, значно обмежені у висуванні кандидатів у народні депутати України, не можуть впливати на порядок розташування кандидатів у партійному списку.

2. У виборчому списку буде до 450 прізвищ, і виборець, віддаючи свій голос за список, голосуватиме, по-суті, всліпу, бо реально доступними для його оцінки будуть хіба що перші п'ять прізвищ.

3. Виборча система із закритими партійними списками невиправдано збільшує роль партійної бюрократії у формуванні депутатського корпусу, оскільки саме лідери партій мають вирішальний вплив на формування списку кандидатів у депутати. За відсутності традицій внутрішньопартійної демократії це призведе до узурпації влади лідерами кількох політичних партій.

4. Система закритих партійних списків розриває зв'язок кандидата і майбутнього народного депутата України зі своїми виборцями. Кандидати, які займають у списку місця від шостого і нижче, невідомі більшості виборців і, по суті, не несуть відповідальності перед ними за свою діяльність [23, с. 89].

Утім найбільшим недоліком застосування пропорційної виборчої система у єдиному загальнодержавному окрузі стало вкрай негативне регіональне представництво у парламенті. Цей вид виборчої системи призвів до домінування в партійних списках політичних партій та політичних блоків столичних політиків і представників великих регіонів. Інтереси окремих регіонів були представлені у складі Верховної Ради України мінімально. Тому застосування пропорційної виборчої системи з визначенням результатів виборів по єдиному виборчому округу привело до суттєвих деформацій у представництві регіональних і місцевих інтересів в парламенті.

Зокрема, поміж 449 народних депутатів України (станом на 12 жовтня 2006 року) більше половини – 256 (57% від загальної кількості парламентарів) – були мешканцями Києва. Друга за чисельністю територіальна група парламентарів – мешканці Донецької області (51 народний депутат України). А ось Житомирська, Рівненська та Чернівецька області мали у складі парламенту лише по 2 народних депутати України. Для порівняння: у Верховній Раді четвертого скликання інтереси Житомирської області представляли 6 депутатів, обраних в одномандатних мажоритарних округах, Ровенської області – 5 депутатів-мажоритарників, Чернівецької області – 4 депутати-мажоритарники [73; с. 29].

Запровадження пропорційної виборчої системи повинно було стимулювати розвиток загальнонаціональних партій і робити їх більш міцними і більш консолідованими. Це повинно було вивести політичну систему України зі стану розпорошеної багатопартійності у ситуацію, так званої «малопартійності», коли у державі реально існує не 150 партій, значна частина з яких суто формальна, а тільки такі партії, які дійсно представляють суспільні інтереси та ідеологічні течії.

Наступним етапом розвитку парламентської виборчої системи є переосмислення застосування пропорційної виборчої системи та повернення до змішаної виборчої системи. Точкою відліку цього етапу є прийняття нового Закону України «Про вибори народних депутатів України» від

17 листопада 2011 року № 4061-VI. Основною метою ухвалення цього Закону була мінімізація застосування на чергових та позачергових парламентських виборах 2006–2007 років негативних наслідків виключної пропорційності, шляхом повернення до змішаної виборчої системи на виборах народних депутатів України.

За результатами застосування змішаної виборчої системи участь у парламентських виборах 31 жовтня 2012 року взяла 21 політична партія, з яких 5 політичних партій подолати 5% виборчий бар'єр. Зокрема, Партія регіонів за пропорційною складовою виборчої системи набрала 30% голосів виборців, Політична партія Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» – 25,54%, Політична партія «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка» – 13,96%, Комуністична партія України – 13,18%, Політична партія Всеукраїнське об'єднання «Свобода» – 10,44%.

Після парламентських виборів 2012 року, суттєві зміни до виборчого законодавства не вносилися, але в результаті відомих подій «Революції гідності» 22 лютого 2014 року було відновлено Конституцію в редакції 2004 року. 24 липня 2014 року у парламенті було оголошено про розпад коаліції, а через місяць була визначена нова дата проведення виборів – 26 жовтня 2014 року.

Під час наради Президента України Петра Порошенка, Голови Верховної Ради України Олександра Турчинова та Прем'єр-міністра України Арсенія Яценюка з головами депутатських фракцій і груп 31 липня 2014 було обговорено проведення дострокових парламентських виборів у 2014 році. Учасники зустрічі дійшли згоди щодо необхідності здешевлення виборчих процедур і зменшення у зв'язку з цим терміну проведення виборчої кампанії з 60 до 45 днів. Було досягнуто домовленості щодо підготовки узгодженого проекту змін до виборчого закону. Домовилися також про проведення консультацій з приводу запровадження пропорційної виборчої системи з *відкритими виборчими списками*, відновлення виборчих блоків як суб'єктів виборчого процесу та щодо інших виборчих процедур. Проте жодна з цих

змін не знайшла підтримки в парламенті. Тож вибори пройшли за старим законом.

Відповідно частини п'ятої статті 8 закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» вибори на території Автономної Республіки Крим (округи 1-10) і Севастополя (округи 224, 225) не проводилися. Також не відбулися вибори в 9 округах Донецької (41-44, 51, 54-56, 61) і 6 округах Луганської (104, 105, 108–111) областей.

За результатами застосування змішаної виборчої системи участь у парламентських виборах 26 жовтня 2014 року взяло 29 політичних партій, з яких 6 політичних партій подолати 5% виборчий бар'єр і потрапили до Верховної Ради, зокрема: «Народний фронт» - 22.14%, Блок Петра Порошенка – 21.81 %, «Самопоміч» - 10.97, Опозиційний блок – 9.43 %, Радикальна партія Олега Ляшка – 7.44 %, «Батьківщина» - 5.68 %

2.2. Виборче законодавство про вибори Президента України

Главою держави в державах з республіканською формою правління є президент. В Україні цей конституційно-правовий інститут було запроваджено Законом «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 5 липня 1991 року, яким Конституція була доповнена Главою 12¹ «Президент Української РСР». Згідно з внесеними конституційними змінами Президент України визнавався найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади. Більш детально конституційно-правовий статус Президента України було визначено Законом «Про Президента Української РСР» від 5 липня 1991 року.

На сьогодні інститут Президента України дещо трансформувався. На відміну від Закону «Про Президента Української РСР» та Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України «Про

основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 року Президент України, згідно частини 1 статті 102 Конституції України, є главою держави і виступає від її імені.

Отже, статус Президента України пройшов трансформацію за різних форм республіканського правління у нашій державі:

- 1) президентська республіка (1991–1996);
- 2) президентсько-парламентська республіка (1996–2004);
- 3) парламентсько-президентська республіка (2004–2010);
- 4) президентсько-парламентська республіка (2010 – 2014)
- 5) парламентсько-президентська республіка (2014 - по цей час).

Для повноти розкриття трансформаційних процесів статусу Президента України варто додати, що на рівні законопроектної роботи неодноразово також було ініційовано питання щодо переходу до класичної парламентської республіки, за якої Президент України мав обиратися Верховною Радою України. Утім за рамки зареєстрованих у вітчизняному законодавчому органі відповідних законопроектів, ідея парламентської республіки так і не вийшла та не отримала свого практичного втілення у конституційному процесі України.

Незважаючи на досить великі трансформаційні процеси щодо статусу Президента України у нашій державі, спосіб його обрання не зазнав принципових змін. Так, Основний Закон встановлює, що Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років [39].

Очевидним є те, що виборча система, за якою обирається президент, визначається формою республіканського правління. У президентських та напівпрезидентських республіках глава держави, як правило, обирається всенародно, а в парламентських – парламентом. При цьому, звертають увагу вітчизняні професори конституційного права В. Погорілко та В. Федоренко, всенародне обрання президента республіки виправдовує наділення його

широким колом завдань, функцій і повноважень та водночас покладає на нього великі обов'язки щодо здійснення влади як у середині держави, так і поза її межами, у міжнародних відносинах [65; с. 346]. Тому питання пошуку оптимального балансу між сукупністю повноважень Президента як Глави держави та його легітимністю є особливо актуальним для так званих перехідних суспільств. Посттоталітарна Україна на шляху до демократії теж постала перед необхідністю зміцнення традицій народовладдя та, водночас, дієздатності й ефективності головних владних інститутів – президента та парламенту.

При всенародному обранні Президента країни, традиційним у конституційній практиці більшості демократичних держав світу є застосування мажоритарної виборчої системи, яка є системою визначення результатів виборів, завдяки якій представницький мандат отримує тільки той кандидат, який отримав встановлену законом більшість голосів, а усі інші кандидати вважаються не обраними.

Одним із найголовніших серед традиційних аргументів на користь прямих загальних виборів Глави держави є необхідність безпосередньої електоральної легітимації такого центру державної влади, який міг би перебувати осторонь фракційної боротьби в парламенті, залишаючись при цьому спроможним оперативно приймати важливі для держави та суспільства рішення. Широка народна підтримка Президента потенційно дозволяє йому виступати арбітром у партійному суперництві й соціальних конфліктах, по суті, замінюючи монархічного правителя в умовах республіканського урядування. Тому власне, обираючи президента держави загальним голосуванням, громадяни в ідеалі отримують змогу самостійно визначати долю своєї країни через процедуру всенародного голосування на виборах президента держави.

Загалом виборча система держави повинна відповідати формі державного правління. Обрання президента держави всенародним голосуванням має передбачати не лише надання першій особі держави

належних повноважень, а й, насамперед, високий рівень відповідальності. Саме тому прямі вибори президента держави є як правило типовою ознакою президентських та президентсько-парламентських республік. Однак, незалежно від конкретної конституційно визначеної форми державного правління, проведення прямих загальних президентських виборів потребує ефективного й відпрацьованого конституційно-правового механізму узгодження позицій між президентським і парламентсько-урядовим центрами влади.

Виборча система при обранні Президента України має найпростішу ситуацію, порівняно з застосуванням виборчої системи при обранні інших органів державної влади, органів Автономії та органів місцевого самоврядування в Україні. Ніхто не ставить під сумнів застосовувану мажоритарну систему абсолютної більшості, вона і визнається суспільством, і, мабуть, взагалі оптимальна, хоча теоретично не єдино можлива. Більше того, як вже зазначалося у попередньому розділі дисертаційної роботи, це єдиний вид виборчої системи в Україні, порівняно з виборчою системою при обранні народних депутатів України та виборчою системою щодо формування Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та обрання міських, селищних та сільських голів, яка концептуально не змінювалася за часи Української незалежності. Тобто, мажоритарна виборча система абсолютної більшості застосовувалася на всіх виборах Президента України з 1991 року і по цей час.

Єдина істотна зміна, що відбулася за двадцять років застосування виборчої системи при обранні Президента України, звертає увагу Ю. Ключковський, стосується способу, точніше, технології голосування у 1999 році. Так, залишаючись категоричним, голосування на президентських виборах, яке до того часу було негативним – виборець викреслював у виборчому бюлетені прізвища кандидатів на пост Президента України, яких він не підтримував (тобто по суті голосував «проти», а не «за»), з 1999 року

стало позитивним – виборець повинен зазначити у бюлетені одного кандидата на пост Президента України, якого він підтримує [73; с. 94].

Встановлення результатів виборів Президента України, згідно зі статтею 84 Закону України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року № 474-XIV, здійснюється на таких засадах [68]:

- обраним у день виборів Президентом України вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Про обрання Президента України Центральна виборча комісія оформлює протокол. У протоколі Центральної виборчої комісії про підсумки голосування в день виборів Президента України при цьому зазначаються прізвище та ініціали кандидата, який відповідно до цього Закону обраний Президентом України;

- якщо до виборчого бюлетеня для голосування у день виборів було включено не більше двох кандидатів на пост Президента України і за результатами голосування у день виборів Президента України жоден кандидат не був обраний відповідно до вимог частини третьої цієї статті, Центральна виборча комісія на підставі пункту 1 частини четвертої статті 15 цього Закону приймає рішення про звернення до Верховної Ради України з поданням про призначення повторних виборів Президента України, про що зазначається у протоколі про підсумки голосування в день виборів Президента України;

- якщо до виборчого бюлетеня для голосування у день виборів було включено більше двох кандидатів на пост Президента України і за результатами голосування у день виборів Президента України жоден кандидат не був обраний відповідно до вимог частини третьої цієї статті, Центральна виборча комісія приймає рішення про проведення повторного голосування, про що зазначається у протоколі про підсумки голосування в день виборів Президента України.

- якщо до бюлетеня для повторного голосування було внесено дві кандидатури, обраним Президентом України за підсумками повторного

голосування вважається кандидат, який за підсумками повторного голосування одержав більшу, ніж інший кандидат, кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні;

- якщо до виборчого бюлетеня для повторного голосування було включено лише одну кандидатуру, кандидат вважається обраним Президентом України, якщо він одержав більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні;

- якщо в результаті повторного голосування обидва кандидати, що балотувалися, набрали однакову кількість голосів або якщо голосування проводилося по одній кандидатурі і вона не отримала більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, вибори Президента України вважаються такими, що не відбулися.

За мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості обраним вважається кандидат, який набрав більше половини голосів виборців, що реально відображає симпатії виборців та громадський вплив кандидата у Президенти України. Ця система, як правило, передбачає проведення повторного голосування, оскільки нечасто певний кандидат здатен набрати в умовах конкурентної виборчої кампанії одразу абсолютну більшість голосів виборців.

Як свідчить практика проведення виборів Президента України, у нашій державі було проведено дострокові у 1994 та 2014 роках та чотири чергових виборів Президента України у 1991, 1999, 2004 та 2010 роках й лише два рази – під час перших виборів у 1991 році та у 2014 році Президента України було обрано одразу, без проведення повторного голосування (у 1991 році – Л. Кравчука, у 2014 році – П. Порошенка). При проведенні решти виборів Президента України переможець визначався під час проведення повторного голосування. Так, у 1994 році повторне голосування проводилося з-поміж чинним Президентом України Л. Кравчуком та Л. Кучмою, де переміг останній кандидат у Президенти України. У 1999 році – між чинним Президентом України Л. Кучмою та лідером Комуністичної партії України

П. Симоненком, за результати яких вдруге поспіль Президентом України став Л. Кучма. У 2004 році повторне голосування проводилося між В. Ющенком та В. Януковичем, де спочатку перемогу здобув В. Янукович, утім 3 грудня 2004 року Верховний Суд України визнав ці результати недійсними та призначив переголосування, яке у літературі ще називають «третім туром виборів», за результатами якого Президентом України було обрано В. Ющенка.

Цікавим моментом при проведенні повторного голосування є розподіл голосів виборців, що проголосували за кандидатів, які посіли третє – п'яте місця. Це досить яскраво простежилося під час чергових виборів Президента України 2010 року на прикладі кандидата у Президенти України, який посів третє місце на виборах Президента України, С. Тігіпка. Розподіл голосів останнього між кандидатами, які набрали найбільше голосів, поза сумнівом, мав визначальний вплив на їх перемогу у цілому на виборах. Тому суттєвою проблемою повторного голосування є те, що виборці досить часто при здійсненні вибору керуються принципом «найменше з двох лих». Тобто, це означає, що, голосуючи за одного з двох кандидатів, виборець це робить за умови відсутності у нього вибору проголосувати за бажаного для нього кандидата у Президента України.

Загалом мажоритарна виборча система абсолютної більшості отримує різні оцінки з боку фахівців у галузі виборчого права. З одного боку, ступінь легітимності, насамперед суспільної підтримки, переможця виборів за цією системою значно вищий, ніж це може бути у разі застосування мажоритарної виборчої системи відносної більшості. З іншого боку, пошуки політичних домовленостей кандидатів перед повторним голосуванням часом дають найнесподіваніші результати. Зокрема, цей вид мажоритарної виборчої системи провокує найбільш немислимі і безпринципні домовленості між кандидатами і політичними партіями у період між голосуваннями, оскільки йде відверта «торгівля» голосами виборців, яких кандидати у Президенти України, що не набрали достатньої кількості голосів виборців, у зверненні до

«свого» електорату закликають проголосувати за певну кандидатуру під час повторного голосування [54; с. 194].

Проте, на наше переконання, найбільшим недоліком виборчої системи при обранні Президента України є встановлення результатів виборів за результати повторного голосування виборців за принципом відносної більшості. За такої ситуації переможцем виборів Президента України може стати кандидат, який має підтримку менше половини виборців. Це у свою чергу значно зменшує репрезентативність набутого тим чи тим кандидатом у Президенти України представницького мандата. Тому на підставі цього пропонуємо на законодавчому рівні передбачити, що встановлення результатів виборів при повторному голосуванні виборців здійснюється також за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості, щоб уникнути ситуації, за якої Президента України обирає менше $\frac{1}{3}$ виборців.

Якщо звернутися до офіційних результатів голосування виборців за кандидатів у Президенти України, то лише на одних виборах кандидат у Президенти України не набрав абсолютної кількості голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Зокрема, згідно з офіційними результатами повторного голосування, яке відбулося 14 листопада 1999 року, кандидат у Президенти України Л. Кучма набрав 56,25% голосів виборців, а інший кандидат у Президенти України П. Симоненко – 37,80% голосів виборців. Під час повторного голосування виборів Президента України 26 грудня 2004 року В. Ющенко набрав 51,99% голосів виборців, а інший кандидат В. Янукович – 44,2% голосів виборців. І лише під час проведення повторного голосування виборів Президента України 7 лютого 2010 року, переможець не набрав абсолютної кількості голосів виборців. На цих виборах кандидат у Президенти України В. Янукович отримав 48,95%, а інший кандидат Тимошенко Ю. – 45,47% голосів виборців. На виборах 2014 року Президента України було обрано у першому турі. Ним став П. Порошенко, який за результатами підрахунку голосів отримав підтримку 54,7 % виборців.

До недоліків мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості при проведенні виборів Президента України слід віднести такі:

- по-перше, втрата голосів виборців, поданих за переможених кандидатів у Президенти України. Хоча кількість цих голосів може наближатися до половини поданих у загальнонаціональному виборчому окрузі, волевиявлення відповідних виборців не матиме практичного значення;

- по-друге, необхідність проведення повторного голосування має наслідком значні організаційні ускладнення, насамперед через короткий проміжок часу між виборами Президента України та проведенням повторного голосування виборців;

- по-третє, істотне збільшення витрат коштів на проведення виборів з Державного бюджету України для оплати праці членам виборчих комісій, друку виборчих бюлетенів тощо.

Таким чином, виборча система при обранні Президента України втілюється у формі мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості, за якої обраним у день виборів Президентом України вважається кандидат, що одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Якщо ж за результатами голосування у день виборів Президента України жоден кандидат не набрав абсолютної більшості голосів виборців, що взяли участь у голосуванні, то проводиться повторне голосування між двома кандидатами, які набрали найбільше голосів. За цього обраним Президентом України за підсумками повторного голосування вважається кандидат, який за підсумками повторного голосування одержав більшу, ніж інший кандидат, кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

2.3. Особливості виборчого законодавства з питань проведення місцевих виборів

Закріплення на конституційному рівні місцевого самоврядування як однієї з засад конституційного ладу України [38], а також ратифікація у 1997 році Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року вимагають втілення в життя конституційних декларацій, наповнення місцевого самоврядування реальним змістом, здійснення широкого комплексу заходів щодо його організаційно-правового та ресурсного забезпечення. Насамперед мова йде про встановлення такого законодавчого порядку формування органів місцевого самоврядування, який сприяв би їх високому професіоналізму у вирішенні складних питань соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад. Визначального значення при цьому набуває проблема обрання дієздатного та сталого корпусу сільських, селищних, міських голів, депутатського корпусу представницьких органів місцевого самоврядування – місцевих рад – органів, які не лише визначають основні напрями муніципальної політики територіальних громад, а й продемонстрували спроможність активно впливати на загальнонаціональні політичні процеси [65; с. 13].

Виборча система під час формування представницьких органів Автономної Республіки Крим і представницьких органів місцевого самоврядування має низку різновидів, що у першу чергу обумовлено різними видами виборів, які проводяться на регіональному та місцевому рівні. Це у свою чергу детермінувало виникнення різного категоріально-понятійного апарату щодо позначення такого виду виборчої системи. Зокрема, категорія «виборча система» під час формування представницьких органів Автономної Республіки Крим і представницьких органів місцевого самоврядування позначається такими термінами як «муніципальна виборча система», «місцева виборча система», «локальна виборча система», «адміністративна

виборча система», «комунальна виборча система», «регіональна виборча система».

За недовгий період незалежності Україна вже має чималий досвід у формуванні органів місцевого самоврядування, що виражається не так в кількості проведених виборів до місцевих рад, а в кількості використовуваних виборчих систем. Так вибори 1994, 1998 і 2002 рр. проходили за мажоритарною системою, місцеві вибори - 2006 - за пропорційною, а останні, які відбулись в 2010 і 2015 роках - за змішаною системою. Враховуючи нестабільну політичну і економічну ситуацію, кожна з систем дала різні ефекти на результати виборів, проявила свої переваги і недоліки, проте жодна так і не виявилась такою, яка б задовольняла б більшість громадян країни. Тому розглянемо особливості кожної виборчої системи в українських умовах з визначенням їх переваг і недоліків.

Вибори до місцевих рад в 1994, 1998 і 2002 рр. проводилися за мажоритарною системою.

На місцевих виборах 1994 і 1998 рр. головну роль відігравали не політичні партії, а так званий адміністративний ресурс, тобто місцева бюрократія. Так, місцеві вибори 1998 р. «завершилися безпрецедентною перемогою «безпартійної» бюрократії над політичними партіями: останні завоювали лише 7% депутатських мандатів у місцевих радах». Натомість, на парламентських виборах того ж року партії провели близько 70% своїх представників до Верховної Ради України. І справа тут не тільки у змішаній виборчій системі на парламентських виборах, яка дещо штучно підштовхувала виборців до політичної структуризації. А у виборчих «технологіях» влади, яка активно впливала на виборчий процес під час місцевих виборів. Віддаючи частку влади у Верховній Раді України політичним партіям, місцева номенклатура зробила все для того, аби «компенсувати» втрати за рахунок місцевих виборів і встановити практично повний контроль над депутатським корпусом місцевих рад.

Така корпоративність знайшла відображення в Законі України "Про

вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад" від 24 лютого 1994 р. Верховна Рада, в якій панував дух парламентської більшості (компартійної групи з 239 чоловік), обрала такий варіант розвитку виборчої системи, який дав можливість старій, прагматично настроєній партійній частині зберегти свої позиції у місцевих радах та скласти основу нової бюрократичної номенклатури. І це закономірно, оскільки більшість депутатів місцевих рад завжди буде прагнути залишитись ще на один термін у статусі депутата, а найкоротшим шляхом до цього є прийняття "зручного" для них виборчого законодавства. Тобто, корпоративність виявилась неодмінною ознакою виборчого законодавства України.

Формально закон про місцеві вибори 1994 р. проголошував демократичні засади: вільне висування кандидатів у депутати і кандидатів на посаду голови відповідної місцевої ради; гласності і відкритості; рівні можливості для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії; неупередженість до кандидатів з боку державних органів, органів місцевого самоврядування, установ і організацій; свободу агітації. Але авторитарний тип виборчої системи - чинник, від якого залежить як точність представництва у виборному органі суспільних настроїв, виразником яких є політичні партії, так і ефективність роботи цього органу місцевого самоврядування за умови створення та успішної діяльності стабільної і конструктивної більшості - залишився незмінним.

До головних недоліків виборчої кампанії 1994 р. слід віднести:

- дискримінаційність по відношенню до політичних партій, що стала на заваді формуванню громадянського суспільства, структуруванню місцевих рад на партійній основі, а отже й створенню стабільної і конструктивної депутатської більшості з метою більш ефективної роботи місцевих представницьких органів;
- корумпованість виборів, на яких велика кількість кандидатів у депутати місцевих рад зайняли депутатські крісла завдяки необмеженому

доступу та неконтрольованому використанню фінансових та адміністративних ресурсів [106].

Місцеві вибори 1994 і 1998 рр. з їх явними і неявними недоліками, не могли не спричинити серйозний поштовх для осмислення нової ролі політичних партій на цих виборах та формування демократичної системи політично відповідального місцевого самоврядування, проте в 2002 році залишилася недоторканною стара мажоритарна виборча система відносної більшості, яка не дозволяла кандидатам та їхнім командам розслаблятися протягом усього виборчого процесу. Тільки блокування політичних партій і громадських організацій, кандидатів у депутати дозволяло пом'якшити її негативні наслідки. Адже в більшості випадків депутатами місцевих рад та сільськими, селищними, міськими головами ставали кандидати, які набрали меншість голосів від загальної кількості виборців.

На відміну від усіх попередніх виборчих кампаній місцеві вибори 2006 проводилися за принципово іншими правилами, а саме за пропорційною виборчою системою. Ці вибори були організовані за одним профільним законом, а саме Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року. Це треба визнати позитивним надбанням української системи законодавства, бо існування одного нормативного акту, який регулює всі види місцевих виборів та уніфікує певні виборчі процедури, значно полегшує процес організації виборів та роботу членів виборчих комісій. Проте щодо типу виборчої системи, яку пропонував цей закон, а саме пропорційної, не спостерігалось стільки позитивних відгуків.

Застосування пропорційної виборчої системи на місцях характеризувалося значними недоліками, серед яких насамперед слід виділити:

- Процедурні недоліки;
- Недоліки, викликані застосуванням закритих списків;
- Політизованість представницьких органів місцевого

самоврядування;

- Слабкість процедур підзвітності, підконтрольності депутатів.

Проаналізуємо їх.

Процедурні недоліки

1. *Виникнення диспропорційності щодо представництва окремих територіальних громад у відповідних місцевих радах.* Оскільки партійні списки формуються без урахування необхідності представництва інтересів основних соціальних груп та територіальних громад, виборці не мають змоги впливати на цей процес. Деякі фахівці взагалі вважають, що запровадження пропорційної системи закритих списків на виборах районних та обласних рад суперечить конституційним положенням про статус цих рад, а саме статті 140 Конституції України, в якій дається визначення органів місцевого самоврядування та чітко вказано, що відповідні органи, районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад. У статті 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року конкретизовано конституційне визначення місцевого самоврядування як гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно, тобто через різноманітні форми безпосередньої демократії, або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. За визначенням, органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Часто висловлюється думка, що формування районних і обласних рад за пропорційною виборчою системою з голосуванням в єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно району та області, суперечить конституційній природі зазначених органів як органів, які представляють спільні інтереси територіальних громад, а не окремих з цих громад. Обласні та районні ради можуть представляти інтереси насамперед виборців, що мешкають на території адміністративно-територіальних одиниць з більш численним

населенням, орієнтуючись на інтереси місцевих партійних осередків, які на майбутніх виборах отримають бажане представництво завдяки підтримці цих виборців [66, с.127]. Також можна навести приклад Житомирської області, де після виборів 2006 року з 20 районів 11 не мало своїх представників в обласній раді. Тому питання в тому, чи здатна така рада відстоювати інтереси не представлених у ній громад і чи є механізм, за допомогою якого можна було б це відслідкувати. З іншого боку, встановити пряму залежність між порядком формування відповідної ради та спрямованістю її діяльності просто неможливо. Наразі, їх спрямованість може залежати і від інших факторів: наприклад, Закон «Про вибори депутатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» не акцентує увагу на включення до виборчих списків кандидатів, що проживають не те, щоб на території різних адміністративно-територіальних одиниць, а на території області, представником інтересів територіальної громади якої вони являються. Таким чином, незважаючи на звернення за тлумаченням цієї частини статті Закону України до Конституційного Суду, поняття конституційності статусу районних та обласних рад можна розуміти і розуміють двояко, що є головним з контраргументів щодо застосування пропорційної системи на місцевих виборах.

2. *Складнощі у самовисуванні.* Вибори депутатів міських, районних, районних у містах, обласних рад у 2006 році, як уже відзначалося вище, проводилися за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати (далі - виборчі списки) від місцевих організацій політичних партій, виборчих блоків місцевих організацій політичних партій у багатомандатних округах, межі яких збігаються з межами міста, району, району у місті, області відповідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм. У переважній більшості країн Європи передбачена можливість висування не лише партійних, але і позапартійних, незалежних кандидатів. Можливість участі незалежних кандидатів у виборах забезпечується через самовисування списками, ви-

сування через виборчі комітети, громадські організації, об'єднання виборців та інші тимчасові утворення. По суті, закріплення права висування кандидатів на місцевих виборах лише за місцевими організаціями партій (блоками) звужує конституційне право громадянина бути обраним до органів місцевого самоврядування, гарантоване частиною першою статті 38 Конституції України, оскільки його реалізація ставиться в залежність від рішень з'їздів місцевих партійних осередків.

Отже, за умов пропорційної системи, громадянин, який цілком логічно бажає реалізувати своє конституційно закріплене пасивне виборче право, де-факто не має шансів це зробити через відсутність достатньої інформації та можливостей. Особливо, якщо мова йде про безпартійного громадянина, не дивлячись на те, що це може бути високоосвічена, авторитетна людина з багаторічним досвідом роботи та високим рівнем підтримки даної кандидатури з боку територіальної громади. Таким чином, відбувається подвійне порушення виборчого права: права громадянина бути обраним до представницького органу місцевого самоврядування, а також права членів територіальної громади обирати своїх представників за власним розсудом і волевиявленням.

Тобто, в питанні пасивного виборчого права громадян політичні партії за умов пропорційної системи мають монополію, а процедура висування кандидатів у депутати не є прозорою та доступною громадянам, тому необхідна регламентація на законодавчому рівні, що буде забезпечувати реалізацію конституційних виборчих прав перш за все громадян, а не політичних партій [91, с. 45].

3. *Можливе протистояння між головою та радою.* Деякі науковці вважають, що пропорційна виборча система призвела до розбалансування систем муніципального правління в тих міських громадах, де партійна приналежність голови не співпадає з партійною більшістю відповідної ради, а це звісно ж навряд чи сприятиме ефективному функціонуванню органів місцевого самоврядування. Згідно із Законом «Про вибори депутатів

Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» вибори сільських, селищних, міських голів проводилися за мажоритарною системою відносної більшості з голосуванням за кандидатів, висунутих шляхом самовисування або місцевими організаціями партій та виборчими блоками. Проведення виборів голів за цією системою може призвести до того, що обраний за результатами голова не спиратиметься ні на підтримку місцевих організацій партій, представлених у відповідній раді, ні на підтримку виборців, адже мажоритарна виборча система відносної більшості дозволяє бути обраними кандидатам, які підтримуються меншістю виборців. Потенційним результатом цього може стати протистояння голови та місцевої ради. За умов, коли будь-яке розпорядження голови може бути заветоване, а голова в свою чергу, може лише призупинити рішення ради, про ефективне муніципальне управління мови не йде [33, с.37]. У випадку висловлення недовіри депутатами обласної ради голові, що можливо кваліфікованою більшістю голосів, президент повинен відправити останнього у відставку. А це можливість для усунення за політичними мотивами. Тим більше, що формально голова повинен контролювати діяльність відповідної ради, а за умови ретельного виконання ним цих обов'язків, це вже не вигідно для місцевих політиків [53, с.41].

Це ще одна суперечність, яка потребувала вирішення законодавчим шляхом.

4. *Некомпетентність депутатів.* Вибори на пропорційній основі призвели до кардинального оновлення корпусу депутатів - до 80%. Через «жорсткість» виборчих списків до місцевих рад пройшла достатня кількість осіб, що не мали досвіду в сфері місцевого самоврядування. В гіршому випадку за гучними прізвищами першої п'ятірки кандидатів у представницькі органи місцевого самоврядування потрапили випадкові особи з метою лобіювання власних інтересів та вирішення особистих проблем. Звідси непрофесіоналізм та безвідповідальність.

Недоліки, викликані застосуванням закритих списків.

1. Персоніфікованість виборів. Найчастіше виборець підтримує виборчий список певного партійного осередку лише через особистісні якості лідера чи кандидата, що стоїть на чолі списку. Програмні положення практично не впливають на волевиявлення виборців. Останнім часом політичні сили все більше грошей вкладають у популяризацію власного бренду, яким являється лідер партії, і все менше часу на розробку політичних програм, тим більше, що вони (програми) мають здебільшого декларативний характер та засновані на відвертому популізмі, який не має нічого спільного з вирішенням нагальних соціально-економічних питань.

Проте необхідно голосувати не тільки за харизматичного лідера, над іміджем якого працює команда фахівців, а, в першу чергу, за партійну програму, ідеологію, яку вона пропонує та концепції, на яких базується. Може здатися, що застосування закритих списків - це якраз і є часткове вирішення цієї проблеми, бо таким чином виборець обирає партію чи блок, не відмічаючи безпосередньо кандидатів у депутати. Але, насправді в цьому і помилка, бо програмні положення самі не викопаються, для їх застосування на практиці, а не тільки декларації на папері, необхідні професійні депутати, фахівці своєї справи, які знають, як втілити передвиборні обіцянки в життя. При застосування пропорційної виборчої системи за відкритими списками виборець має змогу підтримати певну партію з конкретною програмою та обрати безпосередньо тих кандидатів, які, на думку виборця, найефективніше її виконають, а при закритих списках - ні.

2. Розрив зв'язку між кандидатом у депутати та виборцем. Цей недолік, як і майже всі попередні та наступні, взаємопов'язані, бо жодне поняття, а тим більше таке складне як виборча система, не слід розглядати окремо, а лише в комплексі. Тож експерти вважають, що виборці позбавляються дієвих важелів впливу на депутатів. Теоретично можливо відкликати безвідповідального депутата у випадку невиконання ним своїх обов'язків, але відсутній механізм втілення цього в життя. Та й саму

проблему це не вирішить, бо на місце відкликаного за запитом виборців депутата прийде наступний у виборчому списку. І гарантій, що другий чи третій буде більш професійним чи відповідальним немає. У більшості випадків виборці навіть не знають, хто захищає їхні інтереси у представницьких органах місцевого самоврядування через недоступність інформації про всіх кандидатів у виборчому списку. Таким чином не має складнощів провести осіб, чиєю метою є лише вирішення власних проблем і досягнення власних цілей. Саме тому після місцевих виборів-2006 і поставало питання про «напіввідкриті» чи «відкриті списки», при застосування яких стає доцільним і необхідним закріплення процедури відкликання. Депутат, що отримав персональну підтримку виборців, буде змушений виконувати такі обов'язки як прийом громадян, громадські слухання, а також приймати до розгляду їх звернення та доручення [63, с.29-30].

3.Зменшення особистої відповідальності депутатів. Це наслідок попереднього недоліку, а саме розриву зв'язку між кандидатом у депутати та виборцем. Якщо відсутні преференції, то відсутній і стимул наполегливо працювати, зміцнювати авторитет та популярність, бо все одно голосування проходить за закритими списками, виборці не мають змоги оцінити старання депутата, оскільки все залежить від того, на яке місце у виборчому списку партія прийме рішення поставити даного депутата.

Отже, у 2006 році голосування за закритими, жорсткими списками відбувалося майже «всліпу» через відсутність інформації про кандидатів у депутати, включених до даного списку. До речі, деякі експерти вважають застосування закритих виборчих списків недемократичним. Як вже зазначалось вище в європейських країнах здебільшого використовуються «напіввідкриті» або «відкриті» списки кандидатів у депутати, хоча є і винятки (наприклад, Німеччина). Використання жорстких списків актуальне за умов високого рівня партійної дисципліни та політичної культури, встановленні додаткових вимог до кандидатів у депутати та розробці

механізмів притягнення до відповідальності [106].

Політизованість органів місцевого самоврядування. Цей недолік пропорційної системи виразився у залежності депутата від фракції. Не завжди очікувані дії від депутата-мажоритарника будуть співпадати з програмою партії, до якої він належить і в більшості випадків пріоритет надається саме партійним вимогам, а не виборцю. Крім того, політизованим стає сам передвиборчий процес, який акцентує на партійній складовій, а не на соціально-економічній сфері, яка дуже важлива на місцевому рівні.

Слабкість процедур підзвітності, підконтрольності депутатів. В цьому питанні у 2006 році відбулися зрушення. Мається на увазі зняття недоторканості з депутатів місцевих рад. 4 квітня 2006 року згідно з новою редакцією закону про статус депутатів місцевих рад, для притягнення їх до кримінальної відповідальності непотрібен дозвіл відповідної ради. Водночас, кримінальну справу проти депутатів місцевих рад може порушити лише генеральний прокурор, заступник генпрокурора, прокурор Криму, прокурори Києва та Севастополя. Про порушення справи протягом одного дня має бути повідомлено відповідну раду. Запобіжний захід щодо депутатів місцевих рад, зокрема, підписка про невиїзд, визначається судом, про що також інформується рада. Нарешті, представників громади визначили рівними, а не вищими за громаду. Стаття 10 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" встановлює обов'язок періодичного (не рідше одного разу на півроку) інформування депутатом виборців округу "про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборці" [6, с.27-30]. Але, як правило, цього не відбувається, і питання не в тому, чи відбувається, а тому, наскільки правдива інформація пропонується громадськості. Та основним наслідком "пропорціоналізації" місцевих виборів стала ліквідація інституту відкликання депутата місцевої ради в містах, районах у містах, районах та областях. Оскільки відкликання депутата є формою несення ним відповідальності за невиконання своїх

обов'язків, наразі відсутній механізм контролю діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, а отже, і механізм притягнення їх до відповідальності. Що, звичайно ж, вплинуло на якість роботи депутатів та розірвало чи принаймні послабило зв'язок між депутатом як представником громади та виборцем.

У 2010 році законодавець спробував знівелювати недоліки пропорційної системи шляхом її заміни *змішаною виборчою системою*. 10 липня 2010 року було прийнято Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». За цим законом місцеві вибори (на рівні міст і областей) того разу вже відбувалися за *змішаною системою* (у співвідношенні 50% на 50%). З одного боку, це допомогло зменшити відірваність місцевих обранців від територіальних громад - адже половина з них ставали "заручниками" конкретної територіальної громади. А з іншого боку така ситуація внесла суперечність всередину самого представницького органу, адже за цієї ситуації інша половина депутатів (обраних за списками партій) фактично ставала "привілейованою", тобто де-факто не підзвітною територіальному електорату, а відповідальною лише перед місцевим осередком партії.

Останнім (наразі) етапом еволюції законодавства про місцеві вибори стало прийняття 14 липня 2015 року Закону України «Про місцеві вибори», який залишається чинним і сьогодні [70]. Місцеві вибори, що відбулися 25 жовтня 2015 року - це вибори до органів місцевого самоврядування, які проходили за різними виборчими системами.

Вибори до сільських і селищних рад відбувалися за мажоритарною системою. Це значить, що територія кожної селищної чи сільської ради поділяється на округи, і від кожного округу обирається один депутат місцевої ради. Тобто, округів є стільки ж, скільки і депутатів у раді. У кожному окрузі балотуються різні кандидати - можуть бути і безпартійні, а депутатом стає той, хто набирає просту більшість голосів. Тобто, щоб стати депутатом

сільської чи селищної ради, достатньо отримати більше голосів, ніж інші кандидати на окрузі.

Сільські і селищні голови, міські голови у містах з кількістю виборців до 90 тисяч, обираються також за простою мажоритарною системою. Тобто, на території ради на посаду голови балотуються різні кандидати (можуть бути й безпартійними), і головою стає той, хто набирає відносну більшість голосів - просто більше за інших кандидатів.

У більших містах система обрання міського голови є дещо іншою. Кандидати також висуваються по "одномандатному окрузі", що покриває всю територію міськради, вони можуть бути як представниками партій, так і безпартійними. Втім, щоб стати міським головою, кандидат повинен отримати не просту, а абсолютну більшість голосів - його мають підтримати більше 50% виборців, що проголосували. Якщо жоден кандидат не отримує таку абсолютну більшість, то має бути проведено повторне голосування (так званий "другий тур"). У "другий тур" виходять два кандидати, що набрали найбільшу кількість голосів виборців. Щоб стати переможцем - і міським головою - кандидат має набрати у "другому турі" просту більшість голосів (не обов'язково більше 50%).

Вибори до обласних, районних, районних у містах, міських рад рад відбувалися за абсолютно новою системою, яка в Україні раніше ніколи не застосовувалася. Ця система є найскладнішою з усіх, що коли-небудь працювали в Україні.

Насамперед слід зауважити, що за цією системою до міських, районних, обласних рад кандидатів можуть висувати тільки партії. "Самовисуванець" або "безпартійний" кандидат не може балотуватися до цих місцевих рад. Партії затверджують виборчий список, який складається з першого кандидата (лідера списку, який автоматично проходить у раду, якщо партія отримала мандати) та інших кандидатів, які закріплюються (висуваються) за певними територіальними виборчими округами у відповідній раді (в області, районі, місті).

Територія міської, районної, обласної ради ділиться на таку кількість округів, скільки має бути депутатів у відповідній раді. Партії закріплюють за різними округами кандидатів зі свого "списку". Причому, в одному окрузі партія може закріпити від 0 до 1 кандидата. Тобто, на якомусь окрузі, партія може бути представлена конкретним кандидатом, а може й не бути - тоді виборці зможуть голосувати "за партію в цілому".

На кожному окрузі, відповідно, є окремий бюлетень для голосування. Виборець може обрати тільки один варіант у цьому бюлетені – тобто, або проголосувати просто за партію і лідера її «списку» (якщо вона не закріпила – не «висунула» кандидата на цьому окрузі), або ж за партію (і лідера) із кандидатом, закріпленим в цьому окрузі. Відтак, голос кожного виборця є обов'язково голосом за певну партію і її «лідера» і також може бути одночасно голосом за певного кандидата від цієї ж партії.

Після завершення голосування виборчі комісії встановлюють результати виборів. На першому етапі вони визначають, які партії пройдуть у відповідну раду, зможуть формувати її склад зі своїх кандидатів. Для цього потрібно скласти разом всі голоси, які отримала кожна партія та її кандидати в усіх округах, і подивитися, скільки відсотків від усіх, хто проголосував, набирає кожна партія. До ради проходять тільки ті партії, що отримують більше 5% голосів у цілому по місту (району, області) - тобто "долають бар'єр".

Відповідно до того, скільки відсотків набрала кожна партія-переможець, визначається, скільки місць у раді вона отримає, і повинна буде "заповнити" своїми кандидатами. Для цього запроваджено поняття "виборча квота" - це результат ділення кількості голосів, які отримали партії, що подолали бар'єр на кількість місць у відповідній раді. Кількість голосів, які отримала кожна партія, ділиться на виборчу квоту – так дізнаємося, скільки місць у раді отримує кожна партія. Якщо якась партія пододала виборчий бар'єр, але отримала голосів виборців у кількості меншій за виборчу квоту, то вона мандатів, тобто місць у відповідній раді, - не отримує.

Отже, за чинним законом можлива ситуація, за якої деякі партії можуть подолати виборчий бар'єр, але кількість отриманих голосів буде меншою від виборчої квоти. У законі для такого випадку сказано: "Кандидати в депутати, включені до виборчого списку місцевої організації партії, за яку подали свої голоси виборці у кількості, меншій за виборчу квоту, права на участь у розподілі депутатських мандатів у відповідному багатомандатному виборчому окрузі не мають" [70]. Тобто партія не отримає жодного мандату. В першу чергу, у зону ризику потрапляють ради, у яких обирають менше 22 депутатів – тобто в межах яких проживає до 3 тисяч виборців [114].

Цікавим є спосіб визначення, хто саме з партійних кандидатів стане депутатом. Тут алгоритм дій такий. Після того як стало відомо, скільки місць у раді отримає кожна партія, з'ясовується, які саме кандидати (закріплені / висунуті у конкретних округах) – представники партій – стануть депутатами міської (районної, обласної) ради. Тобто, в межах кожної партії-переможця складається рейтинговий список кандидатів за рівнем їх підтримки виборцями на окрузі. Таким чином, черговість отримання мандату визначається відсотком голосів, які отримав кандидат у своєму окрузі. В результаті, наприклад, може трапитись так, що мандат отримують ті кандидати, які принесли партії менше голосів, але за рахунок відносно низької явки виборців на окрузі, їх результат у відсотках вищий.

За такої виборчої системи можливою є ситуація, коли від округу може бути не обрано депутата взагалі - тобто жоден з кандидатів, що закріплені на окрузі, може не стати депутатом. З іншого боку, від округу може пройти у раду двоє або й більше кандидатів. Ще одним казусом цієї виборчої системи є те, що депутатом міськради (райради, облради) може стати кандидат, який у своєму окрузі зайняв третє, а то й четверте місце.

Особливістю нової виборчої системи є також те, що:

- кандидат від партії може набрати переважну більшість голосів виборців у окрузі, але не отримати мандат, і не потрапити до ради, бо його

партія в цілому по всьому місту (району, області) набирає менше прохідного бар'єру;

- представники тої чи іншої партії можуть лідирувати в усіх округах, проте мандати отримують не всі, якщо ще хоч одна партія подолає прохідний бар'єр;
- деякі округи можуть бути взагалі не представлені у раді, а деякі можуть мати кілька депутатів;
- депутатами від деяких округів можуть стати кандидати, які зайняли навіть третє чи четверте (або й нижче) місце;
- якщо якась політична сила недооцінить своєї популярності, і виставить меншу кількість кандидатів, ніж в результаті отримає мандатів, то ці місця у раді залишаться незаповненими, вакантними - аж до кінця терміну повноважень місцевої ради;
- розрахунок черговості отримання мандатів за відсотком отриманих голосів, а не за кількістю голосів, може мати наслідком, що до відповідної ради потраплять, не ті, хто приніс найбільше голосів партії, бо в них на округах була висока явка, а ті хто "приніс" меншу кількість голосів, проте у них на окрузі була явка нижча, і тому у відсотках вони отримали більше.

Таким чином, система, за якою обирають депутатів міських, районних, обласних рад - нестандартна, можна сказати, унікальна у світі - і застосовується в Україні вперше. Виборча система під час формування представницьких органів місцевого самоврядування має найбільш складну внутрішню структуру, порівняно з виборчою системою при обранні народних депутатів України та виборчою системою при обранні Президента України. Це насамперед обумовлено, по-перше, обранням великої кількості органів як колегіальних, так і одноосібних на місцевих виборах; по-друге, обрання органів місцевого самоврядування різними видами електорату; по-третє, обрання цих органів здебільшого за різними видами виборчої системи. Такий підхід є виправданим з огляду на складну конституційно-правову природу діяльності органів місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 2

Таким чином, виборча система в Україні має доволі складну структуру та, на жаль, не завжди має узгодженість її складових елементів. Це насамперед зумовлено двома чинниками. По-перше, наявністю великої кількості органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які обираються. По-друге, застосуванням при обранні вище зазначених органів влади різних видів виборчої системи. По-третє, відсутністю єдиного кодифікованого акта з виборчого права, на кшталт Виборчого кодексу та регулювання застосування виборчої системи в Україні різними законодавчими актами. По-четверте, частою зміною національного виборчого законодавства.

Сьогодні інститут виборів є одним із найбільш нестабільних у конституційному праві України. Негативна практика, яка склалася в нашій державі, коли до чергових або позачергових виборів завжди приймається нове виборче законодавство має місце при проведенні майже усіх видів виборів в Україні. Тому однією з важливих умов нормального перебігу виборчого процесу є передбачуваність законодавства, його відносна стабільність.

Україні сьогодні потрібна досконала виборча система, яка б відповідала сучасному рівню передових демократичних країн світу і водночас враховувала історичні, економічні, національно-етнічні, культурно-побутові та інші особливості населення країни.

Законодавство про виборчу систему потребує постійного удосконалення, оскільки кожні вибори дають суспільству нові уроки, окреслюють чергові не врегульовані ним належним чином питання.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

3.1. Передумови і тенденції удосконалення виборчого законодавства України

Характерна особливість виборчого законодавства України полягає передусім у тому, що *інститут виборів є одним із найбільш нестабільних у конституційному праві України*. Зміни до вітчизняного виборчого законодавства здебільшого вносяться за рік або безпосередньо напередодні виборів, якщо на законодавчому рівні немає щодо цього заборони. Негативна практика, яка склалася в нашій державі, коли до чергових або позачергових виборів завжди приймається нове виборче законодавство має місце при проведенні майже усіх видів виборів в Україні, а саме: виборів народних депутатів 1994, 1998, 2002, 2006, 2007, 2012 років, виборів Президента України 1994, 1999, 2004, 2010 років, місцевих виборів 1998, 2006, 2010 та 2014 років. Зрозуміло, що про жодну стабільність у позитивному сенсі за таких умов йтися не може.

Така нестабільність вітчизняного законодавства, що визначає засади виборчої системи зокрема, – не краща ситуація для проведення демократичних виборів загалом. Звичайно, законодавство про виборчу систему потребує постійного удосконалення, оскільки кожні вибори дають суспільству нові уроки, окреслюють чергові не врегульовані ним належним чином питання. Однак якщо «правила гри» міняються дуже часто, це дестабілізує правову систему. На підставі цього підтримуємо думку у вищезазначеному контексті окремих сучасних вчених-конституціоналістів, які зазначають, що вдосконалення виборчого законодавства має відбуватися системно, а не казуїстично, коли на виявлену проблему придумується нова

норма, яка в майбутній виборчій кампанії може породити ще більшу проблему [74; с. 55].

Тому однією з важливих умов нормального перебігу виборчого процесу є передбачуваність законодавства, його відносна стабільність, в тому числі і неприпустимість змін виборчого законодавства з моменту початку виборчої кампанії і до її завершення.

Основною метою частішої зміни виборчого законодавства в Україні є прийняття її політичними партіями, які здобули місця у парламенті, оскільки зміна ними виборчого законодавства відбувається «під себе», тобто, визначається, за якого кандидати від політичної партії чи блоку політичних партій отримують максимальну кількість голосів виборців. Більше того, найбільш значущими у цьому відношенні є питання щодо визначення виду виборчої системи, за якою будуть проводитися вибори, встановлення розміру виборчого бар'єру, принципи та порядок формування виборчих дільниць [54; с. 133].

В українському суспільстві загалом та Верховній Раді України зокрема постійно жваво обговорюється питання про виборчу систему напередодні наступних виборів, особливо коли мова йде про вибори народних депутатів України. Достатньо звернути увагу, що лише протягом законопроектної роботи Верховної Ради України VI скликання, у парламенті було зареєстровано близько двадцяти законопроектів, якими було запропоновано запровадити виборчі системи різних видів для виборів народних депутатів України або модифікувати окремі елементи вже існуючої виборчої системи. Недаремно деякі вітчизняні науковці доволі обґрунтовано стверджують, що запровадження того чи того виду виборчої системи є насамперед результатом суб'єктивного вибору членів парламенту [59; с. 29].

Пропонуються різні варіанти виборчої системи України – від повернення до мажоритарної чи змішаної системи виборів – до модернізації пропорційної системи – переходу до відкритих списків з преференціями. На користь кожного варіанту наводяться відповідні аргументи. Але при цьому

обходиться чи свідомо замовчується головне, а саме – те, що за кожною позицією стоїть інтерес тієї чи тієї політичної сили. Кожна політична партія, визначаючи свою позицію, виходить насамперед із того, яка система виборів може гарантувати їй найоптимальніший результат [40; с. 8].

Тенденцією розвитку виборчого законодавства України є також те, що запровадження певної виборчої - це не стільки юридичне питання, а до певної міри результат розстановки політичних сил у суспільстві. Відтак *виборча система була і залишається одним із найбільш політизованих інститутів виборчого права* [93; с. 119]. Саме тому вона часто стає основним предметом дискусій при розгляді шляхів реформування виборчого законодавства. І хоча для досягнення повної реалізації основних засад демократичних виборів визначальною проблемою залишається регулювання механізмів і процедур реалізації та захисту основних принципів і виборчих прав під час виборчого процесу, вибір системи впливає на конкретний зміст відповідних механізмів і процедур та їх регулювання.

Отже, виборча система є складовою конституційно-правового регулювання проведення різних видів виборів в Україні, яка має чи не найбільш політизовані мотивацію вибору та його наслідки. Наприклад, політичні партії чи блоки політичних партій, які мають високі електоральні рейтинги, як правило, лобіюють питання щодо збільшення виборчого бар'єру. Якщо політична партія чи блок політичних партій не має достатньої кількості рейтингових кандидатів, то основною метою лобіювання на їхню користь є встановлення пропорційної виборчої системи жорстких списків, яка дозволяє на фоні «харизматичного» партійного лідера отримати значно більшу кількість мандатів, ніж результат, який би отримала ця політична партія у разі проведення виборів за пропорційною виборчою системою преференцій або за мажоритарною виборчою системою тощо. Політичні сили, що мають представництво у парламенті, завжди намагаються прийняти найбільш «зручне» для себе виборче законодавство.

Важливим є вплив виборчої системи на суспільно-політичні процеси, зокрема структурування політичного спектру суспільства, питання стабільності уряду (при його парламентському формуванні) та інші впливи, що вивчаються політичною наукою [91; с. 89-90]. У зв'язку з цим потрібно говорити про доцільність при визначенні виборчої системи щодо тих чи тих бажаних або небажаних наслідків, які може викликати її застосування. Нарешті, слід брати до уваги також суспільне сприйняття або не сприйняття виборчої системи як справедливої. Часто це пов'язане із її зрозумілістю (ступенем складності) і здатністю пересічного громадянина самостійно перевірити достовірність розподілу мандатів на підставі результатів голосування. Зрідка складні конструкції і багатоступеневі процедури розподілу голосів призводять до результатів, які можуть бути не сприйняті суспільством.

З огляду на вищевикладене, у зарубіжній літературі існує доволі обгрунтована точка зору, що обрання виду виборчої системи сприяє утворенню певного типу партійної системи держави. Так, відомий французький політолог та соціолог М. Дюверже сформулював закони такого впливу виборчої системи на партійну систему, на що вже зверталася увага у попередніх розділах дисертаційної роботи:

1) пропорційна виборча система призводить до багатопартійної системи, де політичні партії мають жорстку внутрішню структуру та є досить незалежними одна від одної;

2) мажоритарна виборча система з голосуванням у два тури веде до появи партійної системи, яка налічує кілька політичних партій із гнучкими позиціями, що прагнуть до взаємних контактів та компромісів;

3) мажоритарна виборча система з голосуванням в один тур формує двопартійну систему [65; с. 12].

Встановлення виду виборчої системи сьогодні і на протязі 27 річної історії сучасного українського державотворення є питанням політичної доцільності і воно вирішується Верховною Радою України. Це

підтверджується Рішенням Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 у справі про вибори народних депутатів України [49]. Завдання полягає швидше у тому, зазначає вітчизняний професор М. Козюбра, щоб обрати таку систему виборів, яка в певних історичних умовах є найбільш політично доцільною для країни [98; с. 86]. Тобто, усуває можливість засилля в парламенті дрібних угруповань, сприяє його структуризації, полегшує формування відповідального перед парламентом уряду тощо. Політична доцільність в таких умовах має істотне значення також для встановлення виборчого відсоткового бар'єру при обранні пропорційної чи змішаної виборчої системи, на що вже зверталася увага у попередньому розділі дисертаційної роботи.

Взагалі виборче законодавство, акцентує колишній Голова Центральної виборчої комісії В. Шаповал, як і виборча практика, дійсно є юридизованою політикою [112; с. 83]. І тому питання визначення тієї чи тієї виборчої системи – це дійсно питання доцільності. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 у справі про вибори народних депутатів України – це дуже важливе рішення Конституційного Суду. Цим рішенням Конституційний Суд відтворив те, що в XIX столітті в американській юриспруденції називалось доктриною «political question», тобто питання політики. І яким буде виборчий закон, для практичної юриспруденції не має значення. Але не все так просто, оскільки повинна бути певна межа політичної доцільності. І якщо законодавець при встановленні виборчої системи буде діяти за тією межею, а головне питання насамперед науки конституційного права як її встановити, то будуть порушені основоположні принципи виборчого права, такі як рівне виборче право і загальне виборче право.

Погоджуючись із вищевикладеною думкою про те, що є певна межа політичної доцільності, вітчизняний науковець В. Ковальчук справедливо вважає перехід за таку межу втручанням політики у право [55; с. 14]. Якщо політична доцільність реалізується шляхом порушення принципу

справедливості, то втрачається легітимність, у цьому випадку легітимність закону. Адже може скластися ситуація, коли у Верховній Раді України більшість народних депутатів України прийме закон про вибори, в якому виборчий бар'єр буде настільки високий, що це позбавить значну частину громадян права голосу на виборах, і тим самим буде порушений конституційний принцип безпосереднього народовладдя, який передбачає, що вибори мають бути максимально демократичними. Це, у свою чергу, дасть підстави певним політичним силам сформулювати перед Конституційним Судом України питання, наскільки така виборча система, яка пропонується, відповідає вимогам демократичної легітимності і наскільки вона взагалі є конституційною. Таким чином, легітимність органу конституційної юрисдикції у вирішенні політичних питань повинна раціонально визначатися у кожному конкретному випадку і не може бути універсальною.

Тому запровадження будь-якої моделі виборчої системи має бути осмисленим і науково обґрунтованим. Доцільно насамперед проаналізувати її застосування у двох аспектах: короткострокової та довгострокової перспективи. В Україні ж, як вже наголошувалося вище, практично під кожні нові вибори створювалась нова виборча система. Звісно, про жодну стабільність у таких умовах говорити немає сенсу. Однією з основних причин цієї ситуації є те, що в незалежній Україні, як і в колишньому СРСР, виборчі закони завжди належали до ординарного законодавства, що давало змогу їх змінювати звичайною більшістю. Саме тому правий був французький законодавець який, незважаючи на запеклу дискусію, включив норми про виборчу систему до Конституції V Республіки. Такий досвід є абсолютно прийнятним і для України. Отже, *включення норм про виборчу систему (конкретний її вид) до Конституції України забезпечить стабільність і суттєво зменшить політизованість виборчої системи.*

Загалом як свідчить практика прийняття виборчого законодавства у країнах, що не мають міцних демократичних традицій та усталеної партійної

системи, політичні партії, які мають парламентську більшість у законодавчому органі, намагаються зберегти або створити таку виборчу систему, яка надавала б їм найбільші переваги. Для них найкращою є та система, яка гарантує їм максимум отриманих мандатів. Тому для того, щоб уникнути безпідставних або суб'єктивних змін до чинної в країні виборчої системи бажано основні положення про неї закріпити в Конституції або, принаймні, у Виборчому кодексі України, проект якого уже багато років знаходиться на розгляді Верховної Ради України та, на жаль, не отримав своєї підтримки у більшості парламентарів.

На думку Венеціанської комісії, часті зміни виборчої системи, особливо напередодні виборів, можуть виглядати як такі, що диктуються безпосередніми партійно-політичними інтересами, і тому вони можуть ставити під сумнів легітимність самого виборчого процесу. Зміни в останню хвилину повинні розглядатися лише тоді, коли чинний закон не сумісний з принципами європейського виборчого доробку, і навіть тоді ця проблема повинна мати можливість бути розглянутою у належний час.

Іншим способом запобігання маніпуляціям, коли уникається незмінність виборчої системи, згідно з правовими позиціями Венеціанської комісії, є передбачення у Конституції, що при змінах виборчого закону на найближчих виборах застосовується стара система виборів, а нова набере чинності після виборів [54; с. 21 – 22].

Одним із сучасних трендів у розвитку конституційно-правових засад виборчої системи є те, що сьогодні принцип вибору політичного курсу домінує над принципом «персонального обрання». Вирішальне значення має питання не про те, який виборчий округ представляє депутат, а до якої політичної партії або фракції у парламенті він належить. У тих небагатьох країнах, де ще практикується мажоритарна виборча система, по суті, домінує її функція формування парламентської більшості. Ця система повинна гарантувати більшість голосів певній політичній партії в парламенті навіть тоді, коли відсутня відповідна більшість серед виборців.

Конфігурація виборчої системи зумовлює тип і конфігурацію партійної системи, особливо впливаючи на кількість та відносний розмір фракцій політичних партій у парламенті. Деякі виборчі системи можуть надавати перевагу великим політичним партіям. У таких системах малі політичні партії втрачають голоси, а з часом і політичний вплив. Інші можуть надавати малим політичним партіям право на парламентське представництво і таким чином підвищувати імовірність коаліційного характеру уряду. Різні виборчі системи можуть посилювати або послаблювати напруженість і конфлікти у суспільстві. Напруженість може існувати як у системах, у яких ставка робиться на представництво груп меншин, так і в тих, що стимулюють сильне однопартійне правління. У другому випадку, зазначають експерти Національного інституту стратегічних досліджень, електоральна система не дає опозиційним партіям шанс виграти на наступних виборах, тому ці партії можуть відчувати себе «не у системі» і використовувати недемократичні методи боротьби [73; с. 35].

Одночасно з цим, на наш погляд, необхідно розглядати питання про удосконалення виборчого законодавства України з метою унеможливлення використання наявних у ньому недоліків та прогалин окремими зацікавленими політичними силами у своїх інтересах під час проведення виборів у нашій державі. При цьому важливе значення мають такі чинники нормативно-правового характеру, як повнота законодавчого регулювання виборчого процесу, гарантії свободи розсуду виборчих адміністрацій, гарантії балансу інтересів та рівності учасників виборчого процесу, поєднання окремих технічних елементів визначення результатів виборів (способи голосування, фіксування результатів виборів, оголошення їх підсумків тощо).

Тому інсталяція виборчої системи є одним із відповідальних кроків, який поза сумнівом впливає не лише на характер проведення виборів, але й загалом політичної системи країни. Саме тому проблема чинників, що впливають на вибір тієї чи тієї виборчої системи, є чи не одним із ви-

значальних у конституційному праві. Це обумовлено насамперед тим, що виборча система має приводити до певних, наперед розрахованих і відомих наслідків, цілей. Так у випадку з Україною однією з цілей запровадження пропорційної виборчої системи було сприяння структуризації політичних партій. Інша справа, чи є ця домінанта і засоби її досягнення адекватними. *За будь-яких умов метою виборчої системи повинна бути певна структуризація колегіальних представницьких органів держаної влади та органів місцевого самоврядування згідно з потребами та стратегією розвитку держави і соціуму.*

Критерієм, що забезпечує суспільну легітимацію виборчої системи є доступність виборчої системи для розуміння її громадянами та суспільне визнання справедливості системи. Якщо громадяни не розуміють механізму дії виду виборчої системи, який застосовується у суспільстві, це може ускладнити здійснення ними вибору того чи того кандидата чи політичної партії, що у свою чергу може призвести до спотворення волевиявлення виборців загалом. Виборча система має сприйматися суспільством як об'єктивна і справедлива. Яку би ми не придумали розумну виборчу систему, якщо суспільство буде вважати, що влада маніпулює волею виборців, така система не буде прийнята. Тим самим вибори не можна буде вважати демократичними, а легітимність виборних органів чи виборних осіб буде поставлена під сумнів [54; с. 136].

Крім того, нерозуміння виборчої системи може привести до поширення явища абсентеїзму – добровільного ухилення виборців від участі у виборах. Виборчі норми, які визначають засади виборчої системи, йдеться у Доповіді Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) про виборчі бар'єри та інші особливості виборчих систем, які ставлять перешкоди партіям у доступі до парламенту (II), повинні бути чіткими і зрозумілими як для політичних партій, так і для виборців, щоб вони могли пристосувати свою поведінку та врахувати їх [93; с. 74].

Тому система має бути достатньо «прозорою», такою, щоб практично кожен виборець при бажанні міг зрозуміти, яким чином голоси виборців перетворилися в мандати. Лише це дозволяє в умовах нашої дещо нестандартної, але високої недовіри народу до дій влади забезпечити необхідний рівень довіри до результатів виборів і, таким чином, – їх суспільне визнання та легітимізацію обраного парламенту. Тобто, з одного боку, система виборів повинна бути зрозумілою для виборців, а з іншого – самі виборчі процедури не повинні ускладнюватися настільки, щоб позбавити виборця бажання брати участь у виборах. Зрозумілість та адекватність виборчої системи для соціуму є чинниками, у площині яких лежить коріння легітимності виборів зокрема та влади загалом.

3.2. Проблематика вибору оптимальної виборчої системи

Виборча система – один з найважливіших інституціональних чинників, які впливають на справедливе представництво, ефективне владне управління та структурування суспільно-політичного простору. Результати окремих голосувань дають змогу говорити про те, наскільки електоральні правила забезпечують принцип репрезентативності та пропорційного представництва у виборному органі.

Різні елементи виборчої системи перебувають у тісному взаємозв'язку, і їх позитивні та негативні властивості більшою чи меншою мірою проявляються залежно від того, в якій комбінації вони застосовуються [145; с. 44]. Тому той самий елемент виборчої системи в різних умовах може привести до зовсім різних наслідків та сприяти розвитку, або, навпаки, згортанню партійної системи у державі. Вважається вже доведеним, що ідеальної демократичної процедури проведення виборів не існує. Зокрема, представники електоральної математики зазвичай звертають увагу на те, що при виборі більш ніж із двох кандидатур жоден із варіантів голосування не забезпечує точного обліку волі тих, хто голосує.

Існує ще безліч інших чинників, які унеможлиблюють визначення «найкращої» виборчої системи. Очевидно, що переваги і недоліки тієї чи тієї системи не мають абсолютного характеру, а пов'язані з конкретними обставинами, в яких ця система застосовується.

Проте результати виборів залежать не тільки від народного волевиявлення, а й від правил. Чи йдеться про єдине «місце» президента, чи про багато місць у загальнодержавних і місцевих законодавчих зборах, правила розподілу місць, що застосовуються в різних країнах – або навіть у різних частинах однієї країни – різні [66; с. 115]. Ключовими є питання про облік голосів виборців та розподіл місць у виборному органі. Деякі виборчі системи створюють переваги для однієї чи двох найбільших політичних партій, так що треті політичні партії втрачають місця у виборному органі та з часом втрачають політичне значення. Але інші виборчі системи дають малим політичним партіям право на представництво у виборному органі у відповідності з часткою отриманих ними голосів виборців. У результаті місця опиняються розподіленими між такою кількістю політичних партій, що більшість у колегіальному виборному органі може мати лише коаліційний характер.

Виборча система, яка б сьогодні найбільш повно могла репрезентувати інтереси українського народу, на наш погляд, повинна врахувати два суттєві моменти. По-перше, забезпечувати громадянам України можливість вільного, необмеженого партійними списками висунення кандидатів на виборні посади до органів державної влади, органів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. По-друге, справжню, необмежену партійними фракціями, свободу народних обранців від будь-якої партійної дисципліни при прийнятті колегіальним представницьким органом влади рішень.

Питання організаційно-правових засад механізму реалізації вітчизняної виборчої системи має неабияке значення, оскільки у цій площині можуть бути використані різного роду маніпуляції, які мають суттєвий вплив на

результати виборів. При цьому, на що особливо варто звернути увагу, норми чинного виборчого законодавства жодним чином не порушуються. Щоб домогтися бажаних результатів розробники виборчої системи можуть маніпулювати трьома основними змінними. Альтернативи, на які вони натрапляють, можуть бути виражені у вигляді трьох питань. По-перше, яка повинна бути величина округу? По-друге, яка повинна бути структура виборчого бюлетеня? По-третє, який повинен бути метод переведення голосів у місця в органі, що обирається [50; с. 118]?

Серед організаційно-правових засад механізму реалізації вітчизняної виборчої системи чільне місце належить методу переведення голосів у місця в органі, що обирається. Особливо актуально це питання постає при застосуванні пропорційної виборчої системи. Становлення виборчої системи в Україні, як вже зазначалося, характеризується встановленням різного розміру виборчого бар'єру, який у свою чергу подолали різна кількість політичних партій та політичних блоків. На чергових виборах народних депутатів України 1998 року чотиривідсотковий виборчий бар'єр подолали 8 політичних партій і політичних блоків; у 2002 році – 6 політичних партій та політичних блоків; у 2006 році тривідсотковий виборчий бар'єр змогли подолати лише 5 політичних партій та політичних блоків [72; с. 10]; та на позачергових парламентських виборах 2007 року – теж 5 політичних партій та політичних блоків.

Загалом, у вітчизняній науці конституційного права та політикумі висловлюються пропозиції підняти розмір виборчого бар'єру до 5–7% чи навіть вище або знизити до 1–2% чи зовсім відмовитись від нього [19; с. 10]. На наше переконання, слід приєднатися до думки, яка по суті має загальне визнання, що прийнятним є розмір виборчого бар'єру у межах 3–5%, оскільки виборчий бар'єр, який є нижчим від 3% є малоефективним, тоді як вищий від 5% заслуговує на оцінку дискримінаційного [91; с. 91].

Варто звернути увагу, що згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 у справі про вибори народних

депутатів України, встановлення розміру виборчого бар'єру є питанням політичної доцільності і воно має вирішуватися Верховною Радою України шляхом прийняття відповідного Закону України [49]. Щодо судової прецедентної практики Європейського суду з прав людини, то в одному з його рішень від 8 липня 2008 року у справі «Ямак та Садак проти Туреччини» (Yumak and Sadak v. Turkey) Європейський суд з прав людини сприйняв 10% бар'єр у законодавстві Туреччини як допустимий та такий, що не суперечить Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. Свою позицію Європейський суд з прав людини аргументував тим, що такий високий розмір виборчого бар'єру мав законну мету уникнути надмірної фрагментації парламенту, тим самим сприяючи появі урядової більшості. Проте його сприйняття також частково базувалося на існуванні декількох нейтралізуючих заходів і запобіжників, зокрема допуску незалежних кандидатів, які дозволили обрати декількох курдських членів парламенту [19].

Коментуючи вищезазначене рішення Конституційного Суду України вітчизняний професор М. Козюбра при цьому зауважує, що виникає цілком слушне запитання: чи є межа відсоткового бар'єру, яка має вирішуватися на основі політичної доцільності? Одна річ, коли йдеться про 1, 2, 3, 4%, які хоч і обмежують право певної частини виборців мати своїх представників у парламенті, проте не спотворюють загальної картини народного волевиявлення і не позбавляють виборів однієї з основних функцій – бути барометром політичного життя, зовсім інша, коли мова ведеться про 10% бар'єр. Адже саме до цього рівня пропонується підняти його деякими народними депутатами України. «Я не буду торкатись політичних аспектів цієї пропозиції – має вона шанс на проходження в парламенті, чи ні. Мене бентежить вже саме внесення пропозиції. Я глибоко переконаний, якщо дотримуватися принципу верховенства права, а не керуватися виключно корпоративними політичними інтересами, такої пропозиції не було б взагалі у Верховній Раді України. Тому політична доцільність може мати значення

тією міри, якою вона не стає на перешкоді самій меті виборів, не перетворює їх у декларацію» [98; с. 86]. Поза сумнівом слід погодитися, що доцільність у встановленні розміру виборчого бар'єру повинна мати певні чітко визначенні межі та містити під собою досить ґрунтовне аргументування.

Отже, розмірковуючи про вплив виборчого бар'єру на ступінь репрезентативності голосів виборців, які віддані за політичні партії та блоки і їх допуск до розподілу мандатів в органі, що обирається, можна зробити чотири загальні висновки:

По-перше, чим більшим буде розмір виборчого бар'єру, тим більша вірогідність, що більше голосів виборців буде не представлено в органі, що обирається, тому що політичні партії та політичні блоки, за які вони проголосували, не змогли подолати виборчий бар'єр та відповідно взяти участь у розподілі мандатів. Це у свою чергу значно обмежує політичний діалог, оскільки представництво в органі, що обирається, отримали лише найбільші політичні партії чи політичні блоки, яких, як правило, декілька, котрі змогли подолати високий розмір виборчого бар'єру.

По-друге, відсутність виборчого бар'єру чи встановлення занадто малого його розміру може призвести до надмірної політичної фрагментації органу, що обирається, за рахунок проходження до нього численних невеликих політичних партій. Це у свою чергу може заблокувати роботу виборного органу через неможливість чисельних політичних партій, які отримали у ньому представництво, домовитися при прийнятті цим органом рішень, у тому числі й рішення щодо формування правлячої більшості.

По-третє, політичні партії чи політичні блоки, які отримали нижчий результат від встановленого розміру виборчого бар'єра, будуть недопредставлені, тобто вони матимуть менший відсоток мандатів, аніж відсоток отриманих ними голосів. За такої ситуації, якщо не має ніяких компенсаційних механізмів, на які вже зверталася увага у попередніх розділах дисертаційної роботи, голоси за політичні партії та політичні блоки будуть втрачені.

По-четверте, політичні партії та політичні блоки, що подолали встановлений розмір виборчого бар'єру як правило будуть надпредставленими, оскільки під час розподілу мандатів в органі, що обирається, на них будуть поширюватися голоси, отримані політичними партіями та політичними блоками, що не подолали виборчий бар'єр. За такої ситуації, є елемент спотворення результатів виборів, тому що кількість отриманих голосів політичними партіями та блоками, які подолали виборчий бар'єр буде нижчою за кількість голосів, яка вираховується при розподілі місць в органі, що обирається.

Іншою невід'ємною складовою методу переведення голосів у місця в органі, що обирається, є правило розподілу мандатів за виборчої системи, що безпосередньо визначає ступінь пропорційності пропорційної системи. У пропорційній виборчій системі результати виборів підраховуються за допомогою виборчого коефіцієнту (виборчої квоти, виборчого метру, виборчого методу) – дільника, що використовується для визнання кількості місць, які отримає кожен список під час розподілу. Виборчий коефіцієнт – це найменше число голосів, яке необхідне для обрання одного депутата. Він може визначатися як для округу окремо, так і для всієї країни в цілому. Виборчий коефіцієнт отримується шляхом розрахунку певної математичної формули. Найчастіше використовується простий коефіцієнт, що отримується після голосування шляхом діленням у кожному окремому окрузі загальної кількості поданих голосів на кількість місць для заміщення (заповнення) [18; с. 469 – 470].

Однією з проблем виборів за пропорційною основою є вибір математичної моделі, за якою відбувається переведення голосів у місця. В Україні згідно із Законом України «Про вибори народних депутатів України», дробові залишки розподіляються за квотою Т. Гейра (Hare quota) чи, як її ще називають, «простою квотою», або за методом «найбільшої частки, що залишилася». Застосування саме цього методу – найпростішого як

для розуміння, так і для застосування, наголошує народний депутат України Ю. Ключковський, слід вважати виправданим [93; с. 105].

Іншої думки притримуються фахівці Національного інституту стратегічних досліджень. Так, на їхню думку квота Т. Гейра є не зовсім прийнятною для України, оскільки вона не сприяє пропорційному представленню усіх значущих суспільних груп. Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень пропонують застосовувати в Україні модифікований метод Сент-Лаге, обґрунтовуючи це тим, що цей метод сприяє проходженню до парламенту середніх політичних партій, що уможливить представлення у владі більшої кількості сегментів суспільства і водночас дозволить уникнути надмірної фрагментованості представницьких органів [17; с. 39].

Таким чином, складові механізму реалізації вітчизняної виборчої системи мають неабияке значення для визначення її конституційно-правового змісту. Комбінування тими чи тими компонентами, які визначають засади виборчої системи дозволяють створити переваги для певної політичної партії чи кандидата на виборну посаду. Це безумовно суперечить конституційним принципам рівного і прямого виборчого права, що спотворює результати народного волевиявлення.

3.3. Перспективи кодифікації виборчого законодавства України

Для України як демократичної держави приведення вітчизняного виборчого законодавства та практики проведення виборів у відповідність до європейських виборчих стандартів має велике значення.

Розвиток виборчого законодавства України протягом останніх років відбувався у напрямі його уніфікації, зближення правового регулювання різних виборів, передбачених Конституцією України. Потреба такого розвитку викликана насамперед єдиною природою інституту виборів, близькістю чи навіть спільністю багатьох виборчих процедур для різних

виборчих процесів (територіальна організація виборів, складання й уточнення списків виборців, формування виборчих комісій, підготовка і проведення голосування, процедури підрахунку голосів та встановлення результатів виборів). Практика прийняття різних законодавчих актів, кожен з яких регулює окремий тип виборів (зокрема, загальнодержавних), неминуче призводить до відмінностей у регулюванні подібних чи й ідентичних виборчих відносин, що викликає труднощі й непорозуміння у виборців, кандидатів та суб'єктів їх висування, організаторів виборів [73].

У зв'язку з цим актуальним черговим етапом у напрямі взаємного узгодження виборчого законодавства стає його кодифікація.

Необхідність розробки і прийняття кодифікованого законодавчого акту, який з єдиних позицій забезпечував би нормативне регулювання виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, стала загальновизнаною. На необхідність розробки і прийняття Виборчого кодексу України неодноразово звертали увагу міжнародні інституції – Парламентська Асамблея Ради Європи, Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), Бюро з демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ. Розробка єдиного кодифікованого законодавчого акта – Виборчого кодексу України – вимагає системного аналізу нормативного матеріалу, що міститься у п'яти чинних Законах України – «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців». Такий аналіз має на меті визначити ті норми, які є спільними або близькими для усіх виборів і, таким чином, можуть бути предметом регулювання Загальної частини Кодексу, а також ті положення, які є специфічними для конкретного виду виборів і мають бути розміщені у відповідних главах Особливої частини Кодексу.

Одна з основних і загальновизнаних проблем законодавства про вибори закладена у застосовуваних виборчих системах, які створили ситуацію відірваності як народних депутатів України, так і депутатів місцевих рад від

виборців через відсутність впливу виборців на персональний склад парламенту. Потребу суттєвої модифікації виборчої системи, подолання деперсоніфікованого способу голосування виборців визнають сьогодні як основні політичні сили, так і громадська думка.

У зв'язку з цим пропонується застосувати виборчу систему, яка дозволяє персоніфікувати голосування («відкриті» списки кандидатів), що вимагає запровадження регіональних виборчих округів, і водночас зберегти стимули до підтримки загальноукраїнського характеру політичних партій, недопущення їх регіоналізації, що може нести загрозу подальшого поглиблення міжрегіональних конфліктів та дестабілізації ситуації у державі.

Аналогічну виборчу систему пропонується застосовувати також на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад, а також міських рад тих міст, у яких кількість виборців перевищує 90.000 осіб; до таких міст належать усі обласні центри, а також декілька інших міст обласного значення. На виборах міських голів таких міст пропонується застосувати виборчу систему абсолютної більшості, що має на меті підвищити рівень суспільної довіри та політичний авторитет міських голів відповідних міст.

Із виборчою системою тісно пов'язані питання адекватного вдосконалення правового регулювання процедур голосування (форма бюлетеня та спосіб його заповнення), підрахунку голосів виборців та встановлення підсумків голосування.

Інші виборчі процедури, які потребують новелізації, включають насамперед процедури складання та уточнення списків виборців на основі Державного реєстру виборців.

Суттєвого доопрацювання потребує законодавче регулювання передвиборної агітації. По-перше, необхідно чітко відділити від передвиборної агітації інформаційне (незаангажоване) забезпечення виборів, потрібне для усвідомленого та відповідного до вимог закону здійснення волевиявлення виборців. По-друге, необхідно уточнити зміст поняття

передвиборної агітації та форми її здійснення, що зменшило б обсяг непорозумінь та зловживань у цій політично чутливій сфері діяльності. По-третє, слід упорядкувати вимоги до діяльності засобів масової інформації як у частині інформування суспільства про перебіг виборчого процесу, так і в частині їх участі у передвиборній агітації.

На вирішення зазначених проблем спрямований проект Виборчого кодексу України, зареєстрований у Верховній Раді України за № 3112-1 від 02.10.2015 і прийнятий парламентом 7 листопада 2017 року у першому читанні. Суб'єктами права законодавчої ініціативи при поданні зазначеного законопроекту виступили Голова Верховної Ради України Парубій А. В., а також народні депутати Черненко О. М. та Ємець Л. О.

Законопроект розроблено на основі проекту Виборчого кодексу України, який був розроблений робочою групою під керівництвом народного депутата України (на той час) Ю.Ключковського та був зареєстрований у Верховній Раді України у березні 2010 року. Зазначений проект Виборчого кодексу отримав позитивний висновок Венеціанської Комісії. При доопрацюванні було враховано низку пропозиції щодо вдосконалення виборчого законодавства, які розглядалися Верховною Радою України протягом 2010-2015 років.

Основним завданням законопроекту є створення єдиної уніфікованої правової основи для підготовки і проведення виборів в Україні відповідно до Конституції України та рекомендацій міжнародних організацій.

Проект Кодексу складається з трьох книг:

Книга I – Загальна частина;

Книга II – Загальнонаціональні вибори;

Книга III – Місцеві вибори.

Прикінцеві положення проекту кодексу передбачають скасування низки чинних законів та інтеграцію їх до цього документа, а саме: «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про

місцеві вибори», «Про Державний реєстр виборців», «Про Центральну виборчу комісію». І в цій частині нічого загрозливого немає.

Проектом вводиться новела про те, що до складу виборчих комісій «можуть входити лише особи, які пройшли попередню підготовку та отримали державний сертифікат про підготовку до роботи у складі виборчих комісій» [73].

Перевагою будь-якого кодексу є систематизація та зведення в один системний документ правил і норм в певній сфері діяльності суспільства. Отже, саму ідею ухвалення Виборчого кодексу потрібно вітати. Проте запропонований проект, який парламент ухвалив за основу, загалом залишає за лідером політичної партії одноосібне право визначати черговість кандидатів у виборчих партійних списках (як у загальнонаціональних так і регіональних) не в алфавітному порядку, а на власний розсуд і залишає за розкрученими й фінансово забезпеченими кандидатами можливість скуповувати голоси виборців. Окрім того вводиться норма про обов'язкову мінімальну кількість кандидатів-жінок (не менше двох у кожній п'ятірці).

Вибори депутатів до найвищого законодавчого органу відповідно до запропонованого проекту здійснюються на засадах пропорційної системи за виборчими списками кандидатів у депутати виключно від політичних партій, а у розподілі мандатів депутатів беруть участь виборчі списки кандидатів, які за підсумками голосування на виборах депутатів набрали не менше чотирьох відсотків дійсних голосів виборців у загальнодержавному виборчому окрузі.

Автори цього проекту кодексу пропонують розділити Україну на 27 регіональних виборчих округів (стаття 338). Проблемою залишається те, що кількість виборців в округах буде суттєво відрізнятися за чисельністю. Адже не можна співставляти за чисельністю, наприклад, Чернівецьку та Харківську області. Кількість виборців різниться майже в три рази! А загальна кількість голосів в загальнодержавному окрузі буде визначальною при розподілі мандатів та визначенні виборчої квоти.

Згідно з проектом, визначальним показником для обрахування кількості представницьких мандатів є виборча квота, яка обчислюється, як ціла частина результату ділення загальної кількості голосів за партії, які подолали 4% бар'єр, на загальну кількість депутатських мандатів в парламенті. А далі кількість голосів, відданих за регіональний список партії в окремому регіоні ділиться на встановлену квоту й в такий спосіб визначається кількість мандатів у відповідному регіоні.

Цікаво зауважити, що згідно з Державним реєстром виборців загальна чисельність дільничних виборчих комісій (ДВК) в Україні складає понад 30 тисяч (без врахування територіальних та окружних комісій). Стаття 94 проекту кодексу визначає, що ДВК формується у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії. Членів ДВК може бути щонайменше двоє і максимум 24 особи (залежно від кількості виборців. Якщо ми візьмемо навіть середнє значення, наприклад 10 осіб, то для утворення більш ніж 30 тисяч лише ДВК потрібно 300-500 тисяч підготовлених і сертифікованих членів. Це, звісно, час, гроші і, найголовніше, система підготовчих ліцензованих навчальних центрів, які поки що не створені. Скільки часу на це потрібно – відповісти поки що вкрай важко. Але однозначно до початку найближчих президентських виборів це зробити нереально [20].

Проект Виборчого кодексу, проголосований у першому читанні, також передбачає, що Державний реєстр виборців, згідно ст.140, має вестись «в електронній формі з єдиною централізованою базою даних, яка містить персональні дані усіх виборців України». На сьогодні їх кількість складає понад 35 млн осіб (в т.ч. окуповані Крим та Донбас). Політичним партіям буде дозволено брати участь у здійсненні публічного контролю за веденням реєстру. За письмовим зверненням партії, розпорядник реєстру надає представнику будь-якої партії, засвідчену цифровим підписом електронну копію бази даних реєстру. Така можливість створює ризик як для шахрайства, так і для контролю за списками виборців. Але поява самого

механізму громадського контролю за веденням Державного реєстру виборців є доволі позитивним моментом.

Проект кодексу також передбачає норму, що дозволить отримати посвідчення про тимчасову зміну місця голосування (читай «відкріпні талони - каруселі»). Під час президентських виборів 2004-2005 років ця схема дуже вдало використовувалася прихильниками Януковича, власне завдячуючи цим талонам вдалося скасувати результати голосування у другому турі. Звісно ж норма про тимчасову зміну місця голосування теоретично дасть змогу проголосувати мільйонам переселенців. Звісно ж відкривається і можливість для голосування жителям Криму та ОРДЛО. Але є сумнів, що вони масово будуть перетинати лінію розмежування спочатку для отримання «відкріпного талону», а потім і для голосування. Хоча для супротивників чинної влади відкривається неабияке поле для «збирання голосів». Чи доживе ця норма до другого читання – покаже час. Адже кількість правок до проекту вже сягнула майже 4,5 тисячі.

Поряд з логічними та змістовними нормами, автори Виборчого кодексу пропонують і низку дивних ідей, як то підписні листи для кандидата на посаду президента і, навіть, для кандидатів місцевих рад. Цікаво, що кандидатів у народні депутати ця норма чомусь не стосується. Наприклад, на підтримку реєстрації: кандидат на посаду президента має зібрати не менш як 300 підписів осіб, які мають представницький мандат (будь якого рівня); кандидат у депутати сільради - не менш 10-ти; селищної – не менше 15-ти; міської – не менше 25-ти і так далі.

Проте слушною видається думка про те, що підписні листи - чистої води атавізм, який варто прибрати. Адже і виготовлення таких листів, і збирання підписів, і їх перевірка членами відповідних комісій, і посилення на допущені помилки, як підстава для відмови в реєстрації кандидата, однозначно не буде корисною для демократичної зміни виборчого процесу. Подібна практика вже використовувалася в Україні. Вона характерна в переважній більшості для пострадянських країн. Але така норма неодмінно

накладе додаткові витрати на організацію виборчого процесу, як на державу, так і кандидатів [20].

Таким чином, подальший розвиток політичного і суспільного життя вимагає не лише кодифікації чинного нормативного матеріалу, але й суттєвої новелізації низки інститутів виборчого законодавства. У першу чергу це стосується виборчих систем, які застосовуються на виборах народних депутатів України та місцевих виборах.

Висновки до розділу 3

Таким чином, сьогодні інститут виборів є одним із найбільш нестабільних у конституційному праві України. Очевидно, це пояснюється тим, що виборча система була і залишається одним із найбільш політизованих інститутів виборчого права. Тому є всі підстави стверджувати, що виборче законодавство, як і виборча практика, є юридизованою політикою.

Негативна практика, яка склалася в нашій державі, коли до чергових або позачергових виборів завжди приймається нове виборче законодавство має місце при проведенні майже усіх видів виборів в Україні. Тому однією з важливих умов нормального перебігу виборчого процесу є передбачуваність законодавства, його відносна стабільність, в тому числі і неприпустимість змін виборчого законодавства з моменту початку виборчої кампанії і до її завершення.

Вибір виборчої системи суттєво впливає на суспільно-політичні процеси, зокрема структурування політичного спектру суспільства, розвиток політичних партій, утворення певного типу партійної системи, стабільність уряду (при його парламентському формуванні) тощо.

Україні сьогодні потрібна досконала виборча система, яка б відповідала сучасному рівню передових демократичних країн світу і

водночас враховувала історичні, економічні, національно-етнічні, культурно-побутові та інші особливості населення країни.

ВИСНОВКИ

Вибори є політико-правовим інститутом, який притаманний будь-якій сучасній демократичній правовій державі чи державі, яка прагне такою стати. Згідно з Конституцією України вибори віднесені до основних засад конституційного ладу України, тобто вибори є основоположною характеристикою Української держави.

Будучи з однією з форм безпосередньої демократії, народного волевиявлення вибори визначаються як спосіб формування складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування. Вибори забезпечують репродукцію, оновлення органів державної влади, органів місцевого самоврядування на демократичних засадах, їх ротацію відповідно до волі українського народу та територіальних громад. Соціальна цінність виборів полягає і в тому, що вони є одним із істотних моментів політичного самоутвердження громадян, юридичного визнання за ними права брати участь в управлінні державними справами. Утім цей механізм може бути дієвим і справедливим лише за умови закріплення ефективної виборчої системи та демократичних принципів і процедур формування представницьких органів влади, які знаходять своє правове оформлення у чинному виборчому законодавстві України.

Поняття «виборча система» є досить багатогранною категорією. З метою більш точної її теоретико-правової ідентифікації, виборчу систему у науці конституційного права слід розуміти у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні варто вживати термін «конституційно-правові засади виборчої системи» та визначити його як сукупність конституційно-правових норм, які визначають основи формування органів державної влади, органів влади автономії та органів місцевого самоврядування шляхом проведення виборів до цих органів. У вузькому значенні виборча система – це встановлений законодавством спосіб розподілу мандатів між конкретними

кандидатами чи політичними партіями залежно від результатів голосування виборців.

Відповідно до чинного виборчого законодавства України, вітчизняна виборча система може бути класифікована за різними критеріями. Зокрема, за органом обрання, виділяють три її види: а) виборча система при обранні народних депутатів України, яка застосовується при формуванні єдиного законодавчого органу – Верховної Ради України шляхом обрання до неї 450 народних депутатів України; б) президентська виборча система, яка застосовується при обранні Глави Української держави – Президента України; в) місцева виборча система, яка застосовується при формуванні органів місцевого самоврядування, зокрема, шляхом обрання до цих органів влади депутатів обласних, районних, міських, районних у містах, селищних та сільських рад, а також міських, селищних та сільських голів.

Основним критерієм класифікації виборчих систем є спосіб (метод) обрання і визначення результатів голосування. Відповідно видами виборчих систем є: 1) мажоритарна виборча система; 2) пропорційна виборча система; 3) змішана виборча система. Кожен з вказаних видів, у свою чергу, може бути багатоваріантним.

Найбільш змінюваним видом виборчої системи є виборча система при обранні народних депутатів України (порівняно з виборчими системами при обранні Президента України чи депутатів Верховної Ради АРК, депутатів місцевих рад, міських, селищних та сільських голів). Парламентська виборча система за часи незалежності України пройшла ряд сильних конституційно-правових трансформацій – від обрання Верховної Ради України за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості до виключної пропорційності виборах народних депутатів України. На сьогодні вибори народних депутатів України здійснюються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) виборчою системою, досвід застосування якої на виборах 2012 року і частково 2014 року засвідчив про численні порушення під час виборів, насамперед застосування адміністративного ресурсу, що стало

прямим наслідком складного та суперечливого процесу формування парламентської більшості.

Запровадження змішаної виборчої системи в Україні є кроком назад у розвитку вітчизняного конституціоналізму. У зв'язку з цим вбачаємо за доцільне вважати, що з метою оптимізації виборчої системи при обранні народних депутатів України, треба модифікувати пропорційну виборчу систему у такий спосіб, щоб зберегти позитивні риси пропорційної виборчої системи, яка застосовувалася. Такими є простота та стимулювання розвитку політичних партій та їх більш активне долучення до державотворчих процесів в Україні.

З метою мінімізації негативних сторін пропорційної виборчої системи слід підвищити ступінь зв'язку між народними депутатами України і виборцями, а також ступінь впливу самих виборців на обраних ними народних депутатів України, а не лише суб'єктів номінації кандидатів – політичних партій та їхніх лідерів. Тому найбільш оптимальним варіантом буде запровадження в Україні пропорційної виборчої системи відкритих списків, що сприятиме персоналізації обраних політичних партій до Верховної Ради України.

Виборча система, за якою обирається президент, визначається формою республіканського правління. Всенародне обрання Президента України виправдовує наділення його широким колом завдань, функцій і повноважень та водночас покладає на нього великі обов'язки щодо здійснення влади як у середині держави, так і поза її межами, у міжнародних відносинах. Виборча система при обранні Президента України втілюється у формі мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості. Це єдиний вид виборчої системи в Україні, порівняно з виборчою системою при обранні народних депутатів України та виборчою системою щодо формування Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та обрання міських, селищних та сільських голів, яка концептуально не змінювалася за часи Української

незалежності та застосовувалася при проведенні усіх виборів Президента України.

Виборча система, за якою обирають депутатів міських, районних, обласних рад - нестандартна, можна сказати, унікальна у світі - і застосовується в Україні вперше. Виборча система під час формування представницьких органів місцевого самоврядування має найбільш складну внутрішню структуру, порівняно з виборчою системою при обранні народних депутатів України та виборчою системою при обранні Президента України. Це насамперед обумовлено, по-перше, обранням великої кількості органів як колегіальних, так і одноосібних на місцевих виборах; по-друге, обрання органів місцевого самоврядування різними видами електорату; по-третє, обрання цих органів здебільшого за різними видами виборчої системи. Такий підхід є виправданим з огляду на складну конституційно-правову природу діяльності органів місцевого самоврядування.

Характерна особливість виборчого законодавства України полягає передусім у тому, що інститут виборів є одним із найбільш нестабільних у конституційному праві України. Зміни до вітчизняного виборчого законодавства здебільшого вносяться за рік або безпосередньо напередодні виборів, якщо на законодавчому рівні немає щодо цього заборони. Негативна практика, яка склалася в нашій державі, коли до чергових або позачергових виборів завжди приймається нове виборче законодавство має місце при проведенні майже усіх видів виборів в Україні. Зрозуміло, що про жодну стабільність у позитивному сенсі за таких умов йтися не може.

Тому однією з важливих умов нормального перебігу виборчого процесу є передбачуваність законодавства, його відносна стабільність, в тому числі і неприпустимість змін виборчого законодавства з моменту початку виборчої кампанії і до її завершення.

Основною метою частотої зміни виборчого законодавства в Україні є прийняття її політичними партіями, які здобули місця у парламенті, оскільки зміна ними виборчого законодавства відбувається «під себе», тобто, ви-

значається, за якого кандидати від політичної партії чи блоку політичних партій отримують максимальну кількість голосів виборців. Більше того, найбільш значущими у цьому відношенні є питання щодо визначення виду виборчої системи, за якою будуть проводитися вибори, встановлення розміру виборчого бар'єру, принципи та порядок формування виборчих дільниць.

Пропонуються різні варіанти виборчої системи України – від повернення до мажоритарної чи змішаної системи виборів – до модернізації пропорційної системи – переходу до відкритих списків з преференціями. На користь кожного варіанту наводяться відповідні аргументи. Але при цьому обходиться чи свідомо замовчується головне, а саме – те, що за кожною позицією стоїть інтерес тієї чи тієї політичної сили. Кожна політична партія, визначаючи свою позицію, виходить насамперед із того, яка система виборів може гарантувати їй найоптимальніший результат.

Тенденцією розвитку виборчого законодавства України є те, що запровадження певної виборчої - це не стільки юридичне питання, а до певної міри результат розстановки політичних сил у суспільстві. Відтак виборча система була і залишається одним із найбільш політизованих інститутів виборчого права.

Важливим є вплив виборчої системи на суспільно-політичні процеси, зокрема структурування політичного спектру суспільства, питання стабільності уряду (при його парламентському формуванні) та інші впливи, що вивчаються політичною наукою. У зв'язку з цим потрібно говорити про доцільність при визначенні виборчої системи щодо тих чи тих бажаних або небажаних наслідків, які може викликати її застосування.

Запровадження будь-якої моделі виборчої системи має бути осмисленим і науково обґрунтованим. Доцільно насамперед проаналізувати її застосування у двох аспектах: короткострокової та довгострокової перспективи. В Україні ж, як вже наголошувалося вище, практично під кожні нові вибори створювалась нова виборча система. Звісно, про жодну стабільність у таких умовах говорити немає сенсу. Однією з основних причин цієї ситуації є те, що в незалежній

Україні, як і в колишньому СРСР, виборчі закони завжди належали до ординарного законодавства, що давало змогу їх змінювати звичайною більшістю. Саме тому включення норм про виборчу систему (конкретний її вид) до Конституції України забезпечить стабільність і суттєво зменшить політизованість виборчої системи.

Іншим способом запобігання маніпуляціям є передбачення у Конституції, що при змінах виборчого закону на найближчих виборах застосовується стара система виборів, а нова набере чинності після виборі.

Критерієм, що забезпечує суспільну легітимацію виборчої системи є доступність виборчої системи для розуміння її громадянами та суспільне визнання справедливості системи. Якщо громадяни не розуміють механізму дії виду виборчої системи, який застосовується у суспільстві, це може ускладнити здійснення ними вибору того чи того кандидата чи політичної партії, що у свою чергу може призвести до спотворення волевиявлення виборців загалом. Виборча система має сприйматися суспільством як об'єктивна і справедлива.

Одна з основних і загальновизнаних проблем законодавства про вибори закладена у застосовуваних виборчих системах, які створили ситуацію відірваності як народних депутатів України, так і депутатів місцевих рад від виборців через відсутність впливу виборців на персональний склад парламенту. Потребу суттєвої модифікації виборчої системи, подолання деперсоніфікованого способу голосування виборців визнають сьогодні як основні політичні сили, так і громадська думка.

У зв'язку з цим пропонується застосувати виборчу систему, яка дозволяє персоніфікувати голосування («відкриті» списки кандидатів), що вимагає запровадження регіональних виборчих округів, і водночас зберегти стимули до підтримки загальноукраїнського характеру політичних партій, недопущення їх регіоналізації, що може нести загрозу подальшого поглиблення міжрегіональних конфліктів та дестабілізації ситуації у державі.

Аналогічну виборчу систему пропонується застосовувати також на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад, а також міських рад тих міст, у яких кількість виборців перевищує 90.000 осіб; до таких міст належать усі обласні центри, а також декілька інших міст обласного значення. На виборах міських голів таких міст пропонується застосовувати виборчу систему абсолютної більшості, що має на меті підвищити рівень суспільної довіри та політичний авторитет міських голів відповідних міст. На вирішення зазначених проблем спрямований проект Виборчого кодексу України прийнятий парламентом 7 листопада 2017 року у першому читанні. Проте перспектива його остаточного схвалення парламентом сьогодні виглядає дуже проблематичною зважаючи на згадані вище політичні чинники.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батанов О. Місцеві та муніципальні виборчі системи в зарубіжних країнах: досвід для України / О. Батанов // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7-9. – С. 89 – 95.
2. Вагіна О. Змішана виборча система: світовий досвід застосування / О. Вагіна // Вибори та демократія. – 2011. – № 1. – С. 29 – 37.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво Юридична думка», 2007. – 992 с.
4. Виборче право України / Ред. В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнійчук. – К. : Парламентське вид-во, 2003. – 383 с.
5. Виборчі системи: зміцнення демократії у ХХІ столітті: V Європейський форум «За майбутнє демократії» // Вибори та демократія. – 2009. – № 4. – С. 74 – 79.
6. Висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ від 2 березня 2006 року щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року № 1665-IV // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 3. – С. 84 – 97.
7. Віхляєв В. В. Комплексний аналіз термінології муніципальних виборчих систем / В. В. Віхляєв // Держава та регіони. – Серія «Право». – 2010. – № 3. – С. 116 – 120.
8. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник / А. З. Георгіца. – Тернопіль: Астон, 2003. – 432 с.
9. Голова ЦВК пропонує модернізацію замість зміни виборчої системи, Українська правда, 18 січня 2017 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://www.pravda.com.ua/news/2017/01/18/7132747/>
10. Давидович Я. Досвід застосування пропорційної виборчої системи в Україні / Я. Давидович // Вибори та демократія. – 2007. – № 2. – С. 121 – 124.

11. Донцова О. В. Парти́йна та виборча системи України: правові засади взаємодії / О. В. Донцова // Актуальні проблеми політики : Збірник наукових праць / Керівник авт. кол. С. В. Ківалов ; відп. за вип. Л. І. Кормич. – Одеса : «Фенікс», 2009. – Вип. 37. – С. 323 – 330.

12. Донченко Ю. Характеристика виборчої системи та демократичних інститутів в Україні / Ю. Донченко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2011. – № 1. – С. 24 – 30.

13. Доповідь Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) про виборчі бар'єри та інші особливості виборчих систем, які ставлять перешкоди партіям у доступі до парламенту (II): прийнята Радою за демократичні вибори на її 32-му засіданні (Венеція, 11 березня 2010 року) і Венеціанською Комісією на її 82-й пленарній сесії (Венеція, 12-13 березня 2010 року) на базі коментарів пана Жана-Клода Кольєра // Вибори та демократія. – 2010. – № 2 – 3. – С. 92 – 104.

14. Ейхельман О. Основи виборчого права. Пропорційні вибори / О. Ейхельман // Вибори та демократія. – 2006. – № 1. – С. 145 – 152.

15. Експертний висновок від 6 вересня 2010 року щодо проекту Виборчого кодексу України (місцеві вибори), підготовлений Директоратом з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи // Вибори та демократія. – 2011. – № 1. – С. 77 – 86.

16. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с.

17. Заяць Н. В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні : монографія / Н. В. Заяць. – Луцьк : ПрАТ «Волинська обласна друкарня», 2012. – 300 с.

18. Избирательное право: Учеб. пособие / Под ред. К. К. Гасанова, А. С. Прудникова, В. А. Виноградова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 655 с.
19. Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – 414 с.
20. Ключок В. Новий Виборчий кодекс. Чи читали депутати, за що голосували? // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://glavcom.ua/columns/klochok/chi-zrobit-noviy-viborchiy-kodeks-prozorishim-golosuvannya-ukrajinciv-519369.html>
21. Ключковський Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство: монографія / Ю. Б. Ключковський ; Національний університет «Києво-Могилянська Академія». – К. : Час Друку, 2011. – 132 с.
22. Ключковський Ю. Вибір виборчої системи: деякі уроки українського досвіду / Ю. Ключковський // Вибори та демократія. – 2009. – № 4. – С. 80 – 84.
23. Ключковський Ю. Загальні проблеми реформування виборчої системи в Україні / Ю. Ключковський // Вибори та демократія. – 2008. – № 4. – С. 87 – 92.
24. Ключковський Ю. Потреба зміни виборчої системи / Ю. Ключковський // Вибори та демократія. – 2007. – № 2. – С. 5 – 10.
25. Ключковський Ю. Про дотримання рівності виборців в умовах мажоритарної виборчої системи / Ю. Ключковський // Вибори та демократія. – 2005. – № 2. – С. 25 – 26.
26. Ключковський Ю. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні / Ю. Ключковський // Вибори та демократія. – 2005. – № 2. – С. 89 – 97.
27. Ключковський Ю. Пропорційні вибори і розвиток партійної системи в Україні / Ю. Ключковський // Вибори та демократія. – 2006. – № 3. – С. 11 – 19.

28. Коваленко Л.А. Адаптація виборчої системи України до європейських стандартів / Л. А. Коваленко // Науковий вісник Волинського національного університету ім. Лесі Українки. – 2009. – № 3. – С. 105 – 108.

29. Ковриженко Д. Актуальні проблеми правового регулювання місцевих виборів / Д. Ковриженко // Часопис Парламент. – 2004. – № 4. – С. 26 – 42.

30. Ковриженко Д. С. Парламентські вибори в Європейському Союзі / Д. С. Ковриженко, Д. М. Котляр, А. М. Євгенєва та ін. – К. : Міленіум, 2002. – 116 с.

31. Ковтунець В. Демократія в Україні: декларування та реальність / В. Ковтунець // Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми. Зб. наук. праць Т-ва конст. права / Відпов. ред. П. Ф. Мартиненко, В. М. Кампо. – К. : «Купріянова», 2007. – С. 98 – 139.

32. Кодекс належної практики у виборчих справах: керівні принципи та пояснювальна доповідь: ухваленні на 52-й сесії 18 – 19 жовтня 2002 року // Вибори та демократія. – 2006. – № 4. – С. 86 – 110.

33. Козюбра М. Принцип верховенства права і реформа виборчої системи / М. Козюбра // Вибори та демократія. – 2008. – № 4. – С. 84 – 87.

34. Колюх В. Прямі президентські вибори в Україні: за і проти / В. Колюх // Віче. – 2009. – № 18. – С. 20 – 22.

35. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. – 4-е изд., обновл., и дораб. – М. : Норма, 2005. – 896 с.

36. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо и Л. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА, 2000. – 832 с.

37. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: Навч. посіб. / В. М. Бесчасний, О. В. Філонов, В. М. Субботін, С. М. Пашков ; за ред. В. М. Бесчасного. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2008. – 467 с.

38. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

39. Корнієнко М. Місцеві вибори: порядок змінено, проблеми залишаються / М. Корнієнко // Вибори та демократія. – 2005. – № 4. – С. 4 – 8.

40. Кравченко В. В. Конституційне право України : Навчальний посібник / В. В. Кравченко. – Вид. 4-те, виправл. та доповн. – К. : Атіка, 2007. – 568 с.

41. Кравченко В. Вибір муніципальної виборчої системи як питання політичної доцільності / В. Кравченко, С. Мосьондз // Вибори та демократія. – 2005. – № 2. – С. 11 – 15.

42. Кравченко В. Політико-правові наслідки запровадження пропорційної виборчої системи на місцевих виборах в Україні / В. Кравченко // Вибори та демократія. – 2007. – № 2. – С. 125 – 128.

43. Кресіна І. Реформування виборчої системи України: гендерні аспекти / І. Кресіна, О. Ярош // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 2. – С. 45 – 52.

44. Крючков Г. Якою має бути виборча система? / Г. Крючков // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 1. – С. 8 – 10.

45. Кукарцев О. Реформування механізмів парламентського представництва регіонів у сучасній Україні / О. Кукарцев // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2011. – Випуск 23. – С. 90 – 97.

46. Лазор О. Я. Проблематика демократизації виборчого процесу в Україні: понятійно-категоріальний апарат / О. Я. Лазор, І. Г. Лазар // Право та державне управління. – 2010. – № 1. – С. 93 – 97.

47. Майєр Г. Виборче право як інструмент розподілу влади або виборче право й політика / Г. Майєр // Вибори та демократія. – 2005. – № 2. – С. 15 – 22.

48. Малкіна Г. М. Взаємодія виборчої і партійної систем: світовий досвід та проблеми України / Г. М. Малкіна : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. – Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2004. – 16 с.

49. Марцеляк О. В. Вибори народних депутатів України: історія, теорія, практика. Навчальний посібник / О. В. Марцеляк. – Харків : Прометей-Прес, 2008. – 636 с.

50. Марцеляк О. В. Виборчі системи: огляд існуючих та модернізація вітчизняної / О. В. Марцеляк // Михайло Баймуратов: право як буття вченого: збірник наук. праць до 55-річчя проф. М. О. Баймуратова / Упор. та відп. ред. Ю.О.Волошин. – К. : Логос, 2009. – С. 313 – 334.

51. Марцеляк О. Виборче право: сучасне розуміння і сутність / О. Марцеляк // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 12 – 17.

52. Марцеляк О. Вітчизняне і зарубіжне виборче законодавство: стан та перспективи розвитку / О. Марцеляк // Вибори та демократія. – 2006. – № 4. – С. 52 – 57.

53. Матеріали Круглого столу «Проект Виборчого кодексу України» (Київ, 28 квітня 2015 року) // Вибори та демократія. – 2015. – № 2 – 3. – С. 129 – 153.

54. Місцеві вибори – 2015. Пульс країни / Відп. редактори А. Когут, К. Сідаш – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2016. – 228 с.

55. Місцеві вибори 2015 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vybir.info/page/3>.

56. Мостіпан О. М. Теоретичні засади визначення поняття «виборча система» / О. М. Мостіпан // Вісник Київського Національного університету імені Тараса Шевченка. – Філософія. Політологія. – 2010. – № 98. – С. 50 – 53.

57. Мяловицька Н. Виборчі системи: досвід Європейських держав / Н. Мяловицька // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 1 (11). – С. 61 – 67.

58. Нельга О. Виборчі закони України у контексті деяких сучасних суспільно-політичних практик / О. Нельга // Вибори та демократія. – 2006. – № 3. – С. 77 – 82.
59. Новосад О. А. Вплив виборчої системи на політичну відповідальність місцевих осередків партій в Україні / О. А. Новосад // Гілея : зб. наук. пр. – К., 2009. – Вип. 22 – С. 337 – 344.
60. Павленко Р. Електоральна роздільність України: шляхи подолання / Р. Павленко // Вибори та демократія. – 2006. – № 1. – С. 45 – 52.
61. Паніна Н. Українське суспільство 1992–2006: соціологічний моніторинг / Н. Паніна. – К. : Інститут соціології НАН України, 2006. – 94 с.
62. Панкевич О. З. Пропорційна виборча система в Україні: шляхи вдосконалення / О. З. Панкевич, М. П. Кілик // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 3. – С. 93 – 99.
63. Панкевич О. Проблеми вдосконалення виборчої системи України в контексті досвіду країн-членів Європейського Союзу / О. Панкевич, М. Кілик // Вибори та демократія. – 2009. – № 1. – С. 5 – 12.
64. Петришин О. Пропорційна виборча система: історичний досвід запровадження / О. Петришин // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – №1. – С. 53 – 57.
65. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: підручник / Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. за заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. – 3-е вид., перероб. і доопр. ; передмова проф. В. В. Коваленка. – К. : КНТ, Видавництво Ліра-К, 2011. – 532 с.
66. Посібник з розробки виборчих систем / Е. Рейнольдс, Б. Рейлі та ін. – Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (International IDEA, Stockholm) / Пер. з англ. – К. : Нора-друк, 2003. – 168 с.
67. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 97. – Ст. 3526.

68. Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 року № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.

69. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22 лютого 2007 року № 698-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 20. – Ст. 282.

70. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19/page>

71. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 червня 2004 року № 1932-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.

72. Проект Виборчого кодексу України (реєстраційний № 4234 – 1 від 23 березня 2010 року / Ключковський Ю. Б., Гриневецький С. Р., Подгорний С. П., Сінченко В. М. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35014.

73. Проект Виборчого кодексу України № 3112-1, схвалений Верховною Радою України у першому читанні 7.11.2017 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671.

74. Проект Закону про вибори народних депутатів України (з відкритими для широкого обговорення партійними списками) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63184.

75. Райковський Б. Сучасні моделі виборчих систем: проблеми теорії і практики / Б. Райковський, М. Рибачук // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 1. – С. 44 – 52.

76. Рибак Н. С. Застосування виборчої системи при проведенні місцевих виборів у розрізі конституційно-правового досвіду Європейського Союзу / Н. С. Рибак // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 10. – С. 122 – 128.

77. Рибак Н. С. Конституційно-правові засади змішаної виборчої системи / Н. С. Рибак // Правовий захист людини та громадянина в Україні : матеріали Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 24 листоп. 2011 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2011. – С. 184 – 185.

78. Рішення Європейського суду з прав людини від 19 жовтня 2004 року у справі «Мельниченко проти України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: (Melnichenko v. Ukraine) // Офіційний сайт Міністерства юстиції України: <http://www.minjust.gov.ua/0/164>.

79. Рішення Конституційного Суду України від 17 квітня 2003 року № 9-рп/2003 у справі за конституційним поданням Верховної Ради АРК щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини сьомої статті 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» (справа про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим) // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 2. – С. 31 – 33.

80. Рішення Конституційного Суду України від 23 жовтня 2003 року № 17-рп/2003 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини третьої статті 30 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (справа про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів) // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 5. – С. 11 – 13.

81. Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» (справа про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України») // Вісник Конституційного Суду України. – 2004. – № 6. – С. 39 – 42.

82. Рішення Конституційного Суду України від 25 березня 1998 року № 3-рп/98 у справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частин одинадцятої та тринадцятої статті 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України») // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 2. – С. 24 – 27.

83. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 2. – С. 4 – 18.

84. Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 1998 року № 5-рп/98 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про Закон України «Про порядок проведення виборів депутатів міської, районних у місті Києві рад та міського голови у місті Києві» (справа про вибори у містах Києві та Севастополі) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – Ст. 853.

85. Рішення Конституційного Суду України від 3 липня 2003 року № 13-рп/2003 у справі за конституційним зверненням громадянина Діяка Івана Васильовича та конституційним поданням 49 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини шостої статті 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування) // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 3. – С. 23 – 31.

86. Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2002 року № 2-рп/2002 у справі за конституційним поданням 63 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті

43 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про виборчу заставу) // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 1. – С. 14 – 18.

87. Рішення Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 року № 7 рп/2012 у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України - міста Києва // Офіційний вісник України. – 2012. – № 29. – Ст. 57.

88. Рішення Конституційного Суду України від 5 квітня 2012 року № 8-рп/2012 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини п'ятої статті 52, абзацу другого частини десятої статті 98, частини третьої статті 99 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про висування кандидатів у народні депутати України за змішаної виборчої системи) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 162.

89. Рішення судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року (справа про факти системного і грубого порушення принципів і засад виборчого процесу при повторному голосуванні з виборів Президента України від 21 листопада 2004 року) // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 234. – С. 4.

90. Романюк А. Оцінка переваг і проблем пропорційної виборчої системи на прикладі країн Західної Європи та у світлі парламентських виборів в Україні у 2006 році / А. Романюк // Вибори та демократія. – 2006. – № 3. – С 4 – 10.

91. Савчин М. В. Конституціоналізм та природа конституції : Монографія / М. В. Савчин. – Ужгород : Поліфцентр «Ліра», 2009. – 372 с.

92. Савчин М. В. Політичні партії та виборчі системи: спроби конституційної інженерії у контексті сучасного конституціоналізму / М. В. Савчин // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 3. – С. 62 – 75.

93. Сарторі Д. Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур, мотивів і результатів / Д. Сарторі ; [пер. з 2-го англ. вид]. – К. : АртЕк, 2015. – 211 с.

94. Северінсен Х. Виборча система потребує змін / Х. Северінсен // Вибори та демократія. – 2008. – № 1. – С. 84 – 85.

95. Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Серьогіна // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1 (7). – С. 38 – 44.

96. Скочиляс Л. Формування місцевих органів влади в Україні: виборчі інструменти на тлі політичних викликів // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://repository.ldufk.edu.ua/bitstream/34606048/444/1/Skochylyas%20L..pdf>

97. Сліденко І. Парламентська виборча система України: системний аналіз та шляхи вирішення проблеми / І. Сліденко, М. Баймуратов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 4(14). – С. 29 – 33.

98. Совгиря О.В. Конституційне право України: Навчальний посібник / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 632 с.

99. Сравнительное избирательное право : Учебное пособие / Под. ред. В. В. Маклакова. – М. : Издательство НОРМА, 2003. – 208 с.

100. Суржко М. О. Сучасні тенденції модернізації виборчої системи України / М. О. Суржко // Грані. – 2010. – № 5. – С. 124 – 127 .

101. Тодика Ю. Фактори реалізації Конституції України / Юрій Тодика // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 3 (30). – С. 22 – 31.

102. Фесенко В. Вибори – 2006: практичне тестування пропорційної виборчої системи / В. Фесенко // Вибори та демократія. – 2006. – № 4. – С. 4 – 13.

103. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин : Учебник. – 4-е изд., перер. и доп. – М. : Юристъ, 2005. – 669 с.
104. Чупрін Р. В. Проектування виборчих систем: основні підходи та принципи / Р. В. Чупрін // Наукові праці : Науково-методичний журнал. – Т. 131. Вип. 118. Політологія. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. – С. 64 – 68.
105. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн / В. М. Шаповал: підручник. – К. : АртЕк, 1997. – 264 с.
106. Шаповал В. М. Проблема демократичності виборчої системи у контексті рішень Конституційного Суду України / В. М. Шаповал // Вибори та демократія. – 2008. – № 4. – С. 82 – 84.
107. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм / В. М. Шаповал. – К. : Юридична фірма «Салком» ; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
108. Юридична енциклопедія. – Т.1. / Ред. Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 672 с.
109. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.