

ДАШКОВСЬКА
Олена Ростиславівна
dashkovskaolena@gmail.com

ТКАЧОВА
Вікторія Сергіївна
victoriatkacheva2003@gmail.com

ЛАВРИК
Павло Юрійович
pavel.lav2017@gmail.com

д.ю.н., професор, Національний
юридичний університет імені
Ярослава Мудрого

студентка, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого

студент, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого

УДК 342.8.324

ОСОБЛИВОСТІ УКРАЇНСЬКОГО ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

SPECIFICS OF THE UKRAINIAN ELECTION SYSTEM

DOI: [https://doi.org/10.37634/efp.2021.5\(3\).1](https://doi.org/10.37634/efp.2021.5(3).1)

DASHKOVSKA Olena – Doctor of Law, Professor, Yaroslav Mudryi National Law University

TKACHOVA Viktoriia – student, Yaroslav Mudryi National Law University

LAVRIK Pavlo – student, Yaroslav Mudryi National Law University

У статті сформульовано поняття виборчого процесу. Роз'яснюється становлення виборчого процесу в Україні з XIX ст. під впливом досвіду іноземних держав. Зазначена зміна виборчого законодавства в Україні з 1989 р. до 2004 р. Проаналізовано основні види виборчих систем таких, як мажоритарна, пропорційна та змішана. Визначено особливості цих виборчих систем в Україні. Підкреслено, що оптимальною системою волевиявлення громадян в Україні є пропорційна, що підкріплено думкою Парламентської Асамблеї Ради Європи та досвідом інших європейських держав. Детально розглянуто основні положення Виборчого Кодексу України, який набув чинності 1 січня 2020 р. Особливу увагу приділено питанням гендерної рівності під час виборів. У висновку наголошено, що виборчий процес в Україні пройшов складний шлях становлення та законодавство про вибори досить перебуває у процесі розроблення.

* * *

The paper considers the concept of the election process as an activity related to the exercise of suffrage. The list of subjects of the election process has been determined. The formation of the institution of elections under the influence of external factors is explained. The formation of the electoral process in Ukraine since the XIX century is analyzed under the influence of foreign states such as the Russian Empire and Austria-Hungary. The introduction of elections in the second half of the XIX century is considered in details in connection with the reform. The change of the electoral legislation in Ukraine from 1989 to 2004 is noted.

The main types of electoral systems such as majority, proportional and mixed are analyzed. The peculiarities of the majority electoral system, which has been operating in Ukraine for a long time, and the proportional one, which is currently used in accordance with the Electoral Code of January 1, 2020, have been identified.

The issue of choosing the most effective electoral system, on the example of majority, proportional and mixed systems, is considered in detail. It is concluded that the optimal system of popular expression of will of citizens in Ukraine is proportional, which is supported by the opinion of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, and the example of the development of other European states. The importance of a stable electoral system in Ukraine is noted.

The main provisions of the Electoral Code of Ukraine, which entered into force on January 1, 2020, are considered. The election process and innovations of the Electoral Code of Ukraine are considered in detail. Particular attention was paid to the issue of gender equality during the elections, which caused a lot of discussion among Ukrainian politicians and European countries.

The conclusion emphasizes that the electoral process in Ukraine has gone through a difficult and long path of formation, but the election legislation is quite at the stage of formation and development, due to difficult circumstances in the Ukrainian state to build civil society.

Ключові слова: вибори, виборчий процес, виборча система, голосування, Виборчий Кодекс України

Keywords: elections, electoral system, electoral process, voting, Electoral Code of Ukraine

ВСТУП

Впродовж тривалого часу виборчий процес в Україні зазнав значних корективів унаслідок численних трансформацій економічних, політичних та соціальних відносин. В Україні сформувалася унікальна виборча система, яка потребує окремого всебічного дослідження.

В Україні проблеми правового регулювання виборчого процесу досліджували такі провідні вчені: В.Д. Бабкін, Ф.Г. Бурчак, Р.К. Давидов, П.Б. Євграфов, М. Ставнійчук, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, Є.А. Тихонова, О.Ф. Фрицький, М.В. Цвік, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Н.Г. Шукліна, Л.П. Юзьков, О.І. Ющик,

В.Д. Яворський та ін.

Проблеми та особливості виборчого процесу в Україні є актуальною темою досліджень, оскільки саме виборчий процес допомагає реалізувати таке важливе право кожного громадянина як право вільно обирати й бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тому визначення особливостей розвитку та функціонування виборчого процесу в Україні є важливим для подальшого реформування цієї сфери.

МЕТА статті – виявлення особливостей та проблем виборчого процесу в Україні з метою визначення

практичних рекомендацій з подальшого вдосконалення та адаптації виборчого законодавства України до Європейських стандартів.

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Для детального аналізу даного питання використано такі методи:

статистично-математичний: для визначення квоти, яка встановлюється законом та є певним відсотком кількості голосів виборців, що застосовується з метою допуску конкретного суб'єкта до розподілу депутатських мандатів;

формально-юридичний: для дослідження змін у законодавстві України;

структурно-функціональний: для аналізу поняття «виборчий процес», вивчення зв'язків між його елементами, визначення місця й ролі всіх складових у функціонуванні об'єкта дослідження; системно-структурний (для вивчення загальних ознак виборчих систем).

РЕЗУЛЬТАТИ

Як відомо, поняття «виборчий процес» вживається у двох значеннях: по-перше, як певна діяльність, по-друге, як система правових норм, якими регламентується процес виборів. Отже, виборчий процес – це врегульована правовими нормами діяльність органів, організацій, окремих громадян, їх колективів і груп із підготовки та проведення виборів до органів публічної влади. Виборча система – це певний спосіб розподілу депутатських мандатів між кандидатами, партіями чи блоками партій залежно від результатів голосування виборців [8, с. 13]. Так, вибори – це передбачена Конституцією та законами України форма волевиявлення народу з метою формування органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом голосування [8, с. 6].

Суб'єктами виборчого процесу згідно з чинним законодавством України є: виборці; зареєстровані кандидати в депутати на посаду Президента України, кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови; уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій, кандидатів та інших суб'єктів виборчого процесу; виборчі комісії; органи державної влади та органи місцевого самоврядування; партії та блоки, їхні організації, від яких висуваються депутати [8].

Істотне значення для розуміння специфіки виборчого процесу в Україні має особлива історія формування цього інституту на теренах нашої держави та вплив закордонних країн. Загальні прямі вибори визнані основним механізмом реалізації народовладдя у I пол. XIX ст., і впродовж XX ст. відбувається їх поступовий розвиток. Запровадження у країнах Європи та США в II пол. XIX – початку XX ст. загального виборчого права є одним із найбільших досягнень людства за останні століття. Таке закріплення стало наслідком революційних змін у житті європейських держав та прагненням громадян обмежити абсолютну владу монарха. Отже, запровадження загального виборчого права було поступовим процесом, стикалося з певними проблемами та незрозуміння з боку різних прошарків суспільства.

З приводу питання розвитку на теренах України виборчого законодавства, слід зазначити, що територія

сучасної України починаючи з 1654 р. була розділена між двома державами. Так, у Російській імперії в II пол. XIX ст. у зв'язку з проведенням державних реформ відбулося запровадження виборів на повітовому та губернському рівнях із метою обрання представників для нагляду за освітою, охороною здоров'я тощо. Наступним кроком було проведення парламентських виборів після першої російської буржуазної революції, внаслідок чого до I та II Дум було обрано від України 102 депутати та створено українську парламентську громаду у складі 45 депутатів. На територіях, які перебували у складі Австрійської імперії, ситуація склалася дещо інакше. Українці брали участь у парламентських виборах, які відбувалися у 1848 р. й мали своє представництво в складі 39 депутатів. Надалі Конституція УНР проголосила, що верховний орган, – Всеукраїнські Збори, – є виборним органом, що потребує встановлення певних процедур. Але більш активно й організовано застосування виборчих механізмів почалося після проголошення незалежності України у 1991 р.

У різні періоди незалежності України вибори регламентувалися різними законами. На початкових етапах був чинним закон УРСР від 27.10.1989 р. «Про вибори народних депутатів Української РСР», який замінено у 1993 р. на закон «Про вибори народних депутатів України». Згодом у 1997 р. закон «Про вибори народних депутатів України» змінив виборчу систему України, а у 2001 р. втратив свою чинність згідно з наступним законом України «Про вибори народних депутатів України», який у 2005 р. також втратив чинність, крім ч. 7 ст. 15 та ст. 81, які надалі втратили чинність із дня проведення чергових виборів народних депутатів України у 2006 р. 7 червня 2005 р. був прийнятий закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України», але вважається, що вибори до Верховної Ради у 2006 р. і 2007 р. відбулися за Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.2004 р.

Як відомо, тип виборчої системи кожної держави зумовлює механізм трансформації волевиявлення виборців у мандати депутатів та владні посади. В юридичній науці виділяють три типи виборчих систем: мажоритарну, пропорційну, змішану.

Найбільш поширеною виборчою системою є мажоритарна, сутність якої полягає в тому, що депутатський корпус обирається більшістю населення держави. У результаті підрахунку голосів вважається обраним той кандидат, який отримав більшість голосів.

У науці конституційного права виділяють такі види мажоритарної виборчої системи :

1) Мажоритарна виборча система відносної більшості, яку називають англійською моделлю, за якої обраним вважається кандидат, який набрав більше голосів, ніж усі інші окремо взяті претенденти на виборну посаду.

2) Мажоритарна система абсолютної більшості, або французька модель передбачає, що обраним вважається кандидат, який набрав більше половини голосів виборців.

3) Мажоритарна виборча система кваліфікованої більшості, т.зв. азербайджанська модель встановлює необхідність одержання кандидатом на виборну посаду 2/3 голосів виборців, які взяли участь у голо-

суванні [8, с. 12].

Пропорційна виборча система передбачає пропорційний розподіл голосів виборців відносно кількості мандатів між партіями. Цій виборчій системі властива наявність обмежувального бар'єру (квоти), розмір якого визначається законом, та може становити певний відсоток кількості голосів виборців під час проведення певного виду виборів, для допуску конкретного суб'єкта виборчого процесу до розподілу депутатських мандатів. Важливою умовою є також наявність партійних списків партій та партійних блоків як суб'єктів виборчого процесу. В Україні такий список є жорстким та закритим, суть якого полягає в тому, що послідовність розташування кандидатів у виборчому списку змінювати не можливо з моменту реєстрації партії чи блоку партій у Центральній виборчій комісії.

Для визначення результатів голосування за пропорційною виборчою системою існують певні формули визначення виборчої квоти. В Україні застосовується формула Хейре, суть якої полягає у поділі загальної кількості голосів за партії (блоки партій), що подолали обмежувальну квоту, на загальну кількість депутатських мандатів. [8, с. 12].

Змішаний тип виборчої системи полягає в об'єднанні та взаємодії пропорційної та мажоритарної виборчих систем за принципом співвідношення 50/50, або 70/30.

Що стосується формування представницьких органів влади в Україні, вони відбувалися в різний період за різними типами виборчих систем. Конституція України закріплює основоположні засади відповідно до яких відбуваються вибори, зокрема, розд. III Конституції України присвячено правовій регламентації виборів та референдуму. Згідно зі ст. 155 Конституції цей розділ має підвищений рівень захисту, завдяки ускладненому порядку внесення змін та доповнень.

Тип виборчої системи має визначальне значення для формування органів державної влади, визначення правового статусу органів виконавчої та законодавчої влади (зокрема, механізму стримування і протидії), визначення форми державного устрою та загального вектору становлення й розвитку політичної системи українського суспільства.

Для новостворених демократій надзвичайно важливим є вибір моделі виборчої системи, яка безпосередньо впливає на розвиток політичної системи, формування і функціонування виконавчих та законодавчих органів влади. Так у державах, де функціонує мажоритарна виборча система, більша частина владних повноважень здійснюється представниками партії більшості, на відміну від держав із пропорційною виборчою системою, де завдяки багатопартійності формується коаліційний уряд.

Змішана виборча система, яка функціонує у 7 країнах світу (Німеччині, Венесуелі, Новій Зеландії, Мексиці, Італії, Болівії та Угорщині), якнайкраще використовується для пошуку компромісу між політичними партіями з метою забезпечення стабільності в суспільстві та ефективності функціонування уряду [6].

Як зазначають міжнародні експерти у галузі конституційного права, змінюваність типів виборчої системи негативно впливає на політичну стабільність

країни. Для того щоб зупинити процес зміни виборчих систем необхідно знаходити компромісні рішення, що задовольнятимуть як суспільство, так і державу. Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй резолюції «Функціонування демократичних інституцій в Україні» в пп. 7.1.2 вказує, що виборча реформа повинна передбачати не тільки ухвалення нового виборчого кодексу, але й запровадження нової виборчої системи, яка передбачає пропорційну систему та ґрунтується на відкритих виборчих списках і регіональних виборчих округах [2].

Для України питання якісного законодавчого забезпечення виборчого процесу є особливо актуальним, адже нещодавно на зміну численним нормативно-правовим актам, які регламентували проведення виборів, був прийнятий єдиний Виборчий кодекс України, що набув чинності 1 січня 2020 р., який передбачає обрання парламенту за пропорційною системою на основі відкритих регіональних списків.

Згідно з цим кодексом виборці можуть голосувати не лише за партію, але й за конкретного кандидата у списку партії. Кодекс визначає, що партії, які подолали 5 % бар'єр, гарантовано одержують 9 місць до парламенту нового скликання з-поміж перших кандидатів їх партійних списків.

Важливою новелою Виборчого кодексу є встановлення гендерного балансу в партійних списках, що відповідає європейським стандартам збалансованого представництва жінок та чоловіків у політиці. Так, у кожній п'ятірці кандидатів повинно бути не менше двох осіб протилежної статі. Водночас ці положення потрібно розуміти так, що дотримання гендерної рівності є обов'язковим лише на стадії висування кандидатів. Адже після реєстрації баланс може бути порушений, наприклад, унаслідок відмови окремих кандидатів від балотування чи внаслідок скасування реєстрації окремих кандидатів.

Європейські країни по-різному вирішують питання гендерної рівності в політичних відносинах. Наприклад, у Німеччині, Ісландії, Норвегії, Румунії та низці інших держав законодавець не передбачає гендерні квоти. Проте гендерна рівність закріплюється безпосередньо партіями в їх статутах. Гендерні квоти найбільш поширені у виборчих системах країн Скандинавії, Франції, Португалії тощо. На жаль, Україна посідає лише 146 місце за ознакою представництва жінок у парламенті, тобто жінки становлять лише 20.8 % складу українського парламенту [9].

Вперше у Виборчому кодексі України закріплено положення, що вибори народних депутатів України проводитимуться у єдиному загальнодержавному багатомандатному окрузі, а голосування проходитиме у 27 виборчих регіонах. Водночас потребують додаткової регламентації окремі положення стосовно призначення та зміни виборчих комісій, регулювання впливу ЗМІ, розмежування виборчих округів, процедурних питань висування кандидатів, підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування.

Важко заперечити той факт, що вибори, які відбулися у 2019 р., не супроводжувалися інформаційним тиском, що перешкоджало вільному волевиявленню громадян. Венеціанська комісія «За демократію через право» зазначає, що для виборців свобода

формування власної волі вимагає від держави дотримуватись обов'язку нейтральності, зокрема, у питаннях доступу до засобів масової інформації, публічних демонстрацій та фінансування партій і кандидатів [2]. Виборча практика в Україні доводить, що обов'язок держави передбачає не тільки забезпечення рівності кандидатів чи партій, але й забезпечення належних умов проведення чесної виборчої кампанії, що дозволяє виборцю робити усвідомлений вибір.

ВИСНОВКИ

Отже, виборче законодавство та виборчий процес в Україні пройшли тривалий шлях. Складність цього процесу полягає в тому, що підготовка, прийняття та реалізація виборчого законодавства відбуваються за складних обставин перехідного періоду функціонування Української держави, становлення громадянського суспільства та відсутності консенсусу правлячих еліт відносно стратегії державного та суспільного розвитку.

Нормативно-правове забезпечення виборчого процесу в Україні за роки незалежності характеризується багатоманітністю, яка зумовлена численними змінами виборчих процедур, що відбуваються у гострій політичній боротьбі. У цьому контексті особливі сподівання покладаються на Виборчий кодекс України, який має стати не лише ефективним інструментом правового регулювання виборчих процедур, але й дієвим механізмом забезпечення реального волевиявлення громадян.

Список використаних джерел

1. Конституція України: станом на 18 серпень 2020 р.: відповідає офіц. тексту. (in Ukrainian).
2. Функціонування демократичних інститутів в Україні: Резолюція ПАРС від 25.01.2017. № 2145 URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23453>
3. Федорів Х.І. Поняття виборчої системи та її характеристика. *Прикарпатський вісник НТШ*. 2012. № 3(19). С. 205–214. (in Ukrainian).
4. Бондаренко Н.О. Набуття досвіду парламентської діяльності галицькими українцями та його значення у формуванні національної правосвідомості (1848–1914 роки). *Forum Prava*. 2019. № 57(4). С. 6–14. URL: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3403541>.
5. Політична система і громадянське суспільство: європейські й українські реалії: монографія / за заг. ред. А.І. Кудряченка. Київ: НІСД, 2007. 396 с.
6. Шведа Ю.Р. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні. Львів, 2010. С. 345–346.
7. Вибори в Європейському Союзі / за ред. Д.С. Ковриженка. Київ: ФАДА, ЛТД, 2006. 156 с.
8. Поняття, стадії, суб'єкти та об'єкти виборчого процесу. URL: <http://studies.in.ua/ru/politicheskiy-menedzhment-seminary/3851-ponyattya-stadii-subyeki-ta-obyekti-viborchogo-procesu.html>
9. Скільки депутатів-жінок у парламентах світу. Слово й діло. *Аналітичний портал*. 2020 р. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/02/12/infografika/polityka/skilk-y-deputativ-zhinok-parlamentax-svitu>
10. Фомина С.В. Суб'єкти, що беруть участь у виборчому процесі на стадії голосування, та їхній правовий статус у зарубіжних країнах. *Науковий вісник УжНУ. Серія: Право*. 2014. № 29. Т. 1. С. 114–118.
11. Грицай І.О. Загальнотеоретичний аналіз гендерного збалансування в національних парламентах. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Випуск 6(15), 2016 С. 4–6.

References

1. Constitution of Ukraine: as of August 18, 2020: corresponds to the official. text. (in Ukrainian).
2. Functioning of democratic institutions in Ukraine. PACE Resolution 2145 of 25 January 2017. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23453&lang=en> (in Ukrainian).
3. Fedorov Kh.I. The concept of the electoral system and its characteristics. *Prykarpattya Bulletin of NTSh*. Opinion. 2012. № 3 (19). pp. 205–214. (in Ukrainian).
- 4) Bondarenko N.O. Gaining experience of parliamentary activity by Galician Ukrainians and its significance in the formation of national legal consciousness (1848–1914). *Law Forum*. 2019. № 57 (4). pp. 6–14. URL: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3403541>. (in Ukrainian).
5. Political system and civil society: European and Ukrainian realities: a monograph / ed. A.I. Kudriachenko. Kyiv: NISD, 2007. 396 p. (in Ukrainian).
6. Shveda Yu.R. Elections and electoral systems. European standards and experience for the establishment of democracy in Ukraine. Lviv, 2010. pp. 345–346. (in Ukrainian).
7. Elections in the European Union / ed. D. S. Kovrizhenko. Kyiv: FADA, LTD, 2006. 156 p. (in Ukrainian).
8. Concepts, stages, subjects and objects of the election process. URL: <http://studies.in.ua/ru/politicheskiy-menedzhment-seminary/3851-ponyattya-stadyi-subyeki-ta-obyekti-viborchogo-procesu.html> (in Ukrainian).
9. How many female deputies in the parliaments of the world. Word and deed. *Analytical portal*. 2020. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/02/12/infografika/polityka/skilk-y-deputativ-zhinok-parlamentax-svitu> (in Ukrainian).
10. Fomina S.V. Entities participating in the election process at the stage of voting, and their legal status in foreign countries. *Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Series: Right*. 2014. № 29. Vol. 1. pp. 114–118. (in Ukrainian).
11. Hrytsai I.O. General theoretical analysis of gender balance in national parliaments. *Prykarpattya Legal Bulletin*. 2016. Issue 6 (15), 2016 pp. 4–6. (in Ukrainian).