
Г. П. Пономарьова, аспірантка. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

Досвід застосування мажоритарної виборчої системи в Україні

Спосіб обрання народних депутатів є одним із суттєвих чинників, який визначає дієздатність та ефективність функціонування Верховної Ради України. Вітчизняне виборче законодавство є постійно змінюваним, зокрема щодо пошуку найоптимальнішої моделі виборчої системи. Так, за часів незалежності України були випробувані мажоритарна система абсолютної більшості, змішана мажоритарно-пропорційна та пропорційна із жорсткими списками системи. Дискусії з приводу обрання тієї чи іншої моделі системи виборів тривають як у політичних, так і у наукових колах.

Перший досвід застосування пропорційної системи для виборів народних депутатів України в 2006 р., результати цих виборів та наступні політичні події активізували проблему моделі виборчої системи для України. Серед інших дедалі частіше лунає пропозиція повернення до вже випробуваної мажоритарної системи виборів¹. З огляду на це вважаємо за доцільне детально розглянути та проаналізувати історичний досвід використання цієї системи для обрання народних депутатів України.

¹ Наприклад, програма Народної партії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://narodna.org.ua/news/2007/11/16/4631/>

Метою статті є аналіз факторів та чинників, що обумовили запровадження мажоритарної системи абсолютної більшості для проведення перших виборів у незалежній Україні в 1994 р., аналіз деяких інших правових положень виборчого закону 1993 р., які безпосередньо визначали дію цієї виборчої моделі, зокрема виборчих округів, суб'єктів висування кандидатів у депутати та ін. У роботі планується також висвітлити результати парламентських виборів за цією системою, зробити висновки про її ефективність.

Вибори Верховної Ради України 1994 р. та їх законодавче регулювання, включаючи і питання виборчої системи, вивчали, зокрема, Н. В. Богашева, Ю. Б. Ключковський, Л. В. Колісецька¹, І. О. Кресіна, Є. В. Перегуда², О. В. Лавринович³, В. Ф. Погорілко⁴, М. І. Ставнійчук⁵, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика⁶, О. Ю. Тодика⁷, В. Д. Яворський⁸ та ін. Так, О. В. Лавринович пише про обрання

¹ Богашева, Н. В. Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989–2006 роки) / Н. В. Богашева, Ю. Б. Ключковський, Л. В. Колісецька. – К. : ПЦ «Фоліант», 2006. – 146 с.; Вона ж. Еволюція виборчої системи в Україні / Н. Богашева, Ю. Ключковський // Вісн. Центр. виборч. комісії. – 2005. – № 1. – С. 42–49.

² Кресіна, І. О. Парламентські вибори в Україні: правові і політичні проблеми : монографія / І. О. Кресіна, Є. В. Перегуда. – К. : ІДіП ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 368 с.

³ Лавринович, О. В. Виборче законодавство України та проблеми його вдосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 02 / О. В. Лавринович; ІДіП ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2001. – 173 с.

⁴ Погорілко, В. Новий виборчий закон в дії / В. Погорілко // Юрид. вестн. – 1994. – № 2. – С. 40–43.

⁵ Ставнійчук, М. І. Право вибору і виборче право (нотатки до сучасного розуміння виборів та виборчого права) / М. І. Ставнійчук // Місц. та регіон. самоврядування України. – 1994. – Вип. 4 (9). – С. 63–79; Вона ж. Законодавство про вибори народних депутатів України: проблеми теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 02 / М. І. Ставнійчук; ІДіП НАН України. – К., 1999. – 180 с.

⁶ Тацій, В. Я. Политико-правовые аспекты совершенствования выборов народных депутатов Украины / В. Я. Тацій, Ю. Н. Тодыка // Проблемы законности : респ. межвед. науч. сб. – Харьков : Нац. юрид. акад. Украины, 1995. – № 29. – С. 39–47.

⁷ Тодика О. Ю. Выборы до парламентів країн СНД (Порівняльно-правовий аспект) : монографія. – Х. : Факт, 2003. – 147 с.

⁸ Тодыка, Ю. Н. Выборы народных депутатов Украины: конституционно-правовой аспект / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Харьков : Факт, 1998. – 176 с.

мажоритарної системи абсолютної більшості як про збереження радянської її моделі, оцінює її як велику концептуальну помилку і, виходячи з такої оцінки, указує на прогнозованість першої виборчої кампанії та якість і суть обраного таким чином парламенту¹.

Поглянемо на умови та процес прийняття нового виборчого закону.

За часів здобуття Україною незалежності в 1991 р. функціонувала Верховна Рада Української РСР дванадцятого скликання, що була обрана в 1990 р. відповідно до положень Конституції Української РСР 1978 р. зі змінами і доповненнями, внесеними в 1989 р.², і Закону УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР» від 27 жовтня 1989 р.³ Відповідно Верховна Рада Української РСР, складової частини СРСР, була ланкою єдиної загальнорадянської системи рад, не була вищим органом суверенної держави. Постала потреба формування вищого законодавчого органу нової України, потреба легітимізації влади. Трохи пізніше Голова Верховної Ради України І. С. Плющ зазначав, що без виборів нового складу Верховної Ради України «...буде майже неможливо» реформувати політичну систему України⁴.

Формування правових основ проведення виборів до Верховної Ради проходило шляхом внесення змін до чинної Конституції УРСР, а також через ухвалення спеціального виборчого закону. Питання про прийняття новітнього виборчого закону на багатопартійній основі як першочергове ставилося в 1992 р. і народними депутатами України, і Президентом України Л. М. Кравчуком під час роботи Верховної Ради⁵. Нагадаємо, що складними були і політична, і економічна ситуація у тогочасній країні: політичне протистояння влад, боротьба за виконавчі повноваження між Пре-

¹ Лавринович, О. В. Вказ. праця. – С. 58.

² Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон УРСР // Відом. Верхов. Ради. – 1989. – № 45. – Ст. 624.

³ Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1989. – № 45. – Ст. 626.

⁴ Доповідь Голови Верховної Ради України І. С. Плюща на нараді представників місцевих Рад народних депутатів 18 січня 1994 р. // Голос України. – 1994. – 20 січ.

⁵ Бюлетень № 8 (засідання 30 вересня 1992 р.) [Електронний ресурс] : стенограма. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/zakon/sk11/BUL16.htm>

зидентом та урядом, економічна криза. Політичне та ідеологічне протистояння у Верховній Раді дванадцятого скликання під час шостої сесії в 1992 р., складні суспільно-економічні процеси у країні спричинили, зокрема, збір підписів громадян на підтримку проведення всеукраїнського референдуму з питання дострокового припинення її повноважень. Після наполегливих тверджень, що Верховна Рада вичерпала свій потенціал, давно не відбиває інтересів і настроїв народу, потребує розпуску 17 червня 1993 р. вона таки ухвалила Постанову «Про проведення всеукраїнського референдуму щодо довір'я (недовір'я) Президенту, Верховній Раді України»¹. Його проведення передбачалося 26 вересня 1993 р.

Тоді, в умовах суттєвого погіршення соціально-економічної ситуації, розгортання страйків у країні результати референдуму щодо обох суб'єктів неважко було передбачити. Розуміння цього сприяло тому, що референдум не був проведений. Відповідно до Закону України «Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України» від 24 вересня 1993 р., скасовувалася Постанова про проведення всеукраїнського референдуму, вибори народних депутатів України призначалися на 27 березня 1994 р., а вибори Президента України — на 26 червня 1994 р.² Активізувалася робота законодавця над новим виборчим законом, адже вибори вже було призначено.

Закон готувався і приймався у гострій і безкомпромісній боротьбі політичних сил, у досить стислі строки, до того ж безпосередньо перед виборами в умовах суцільної кризи суспільства. Треба зауважити, що закон ухвалював парламент, обраний ще в період існування СРСР, більшість у парламенті мали лідери Комуністичної партії різних рівнів і депутати, які їх підтримували і які не могли погодитися з багатопартійністю в Україні, оскільки були виховані на ідеалах однопартійності. Ці та інші негативні обставини, звичайно, певною мірою позначились і на даному законі, і на його реалізації.

Все ж концептуально новий закон готувався як головний законодавчий акт у галузі прямої демократії, яка має забезпечити дійсно демократичні вибори в умовах багатопартійності, вибори,

¹ Голос України. – 1993. – 18 черв.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 40. – Ст. 338.

які мають стати вибором України свого шляху подальшої розбудови української держави, її суспільних та політичних відносин, шляху реалізації та гарантування прав і свобод людини.

Пошук оптимальної для Української держави моделі виборчої системи почався заздалегідь. При підготовці законопроекту враховувався позитивний вітчизняний і зарубіжний досвід організації виборів. Проблеми виборчої системи обговорювалися на науково-практичних конференціях, нарадах, семінарах, у пресі, по телебаченню, на радіо.

6 жовтня 1993 р. під час обговорення проекту Конституції України на сесії ставилося питання про формування основ закону про вибори, 8–9 жовтня були розглянуті основні положення проекту закону про вибори парламентарів і ухвалені його концептуальні засади. Були вирішені питання про модель виборчої системи, а саме про запровадження мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості, встановлення мінімальної вимоги участі виборців задля визнання виборів дійсними, передбачалося право, а не обов'язок громадянина обирати. Проект виборчого закону, розроблений робочою групою та Комісією Верховної Ради з питань законодавства і законності, був поданий на розгляд народних депутатів 9 листопада 1993 р. З доповіддю про основні засади законопроекту в редакції від 20 жовтня виступив народний депутат А. Ф. Ткачук. Передбачалася багатопартійність, плюралізм і дійсна змагальність на виборах, рівні виборчі права громадян, що мало забезпечити реальне народовладдя через вільні демократичні вибори. Результатом мав стати дієздатний парламент.

Законодавчі пропозиції про застосування пропорційної системи для обрання половини депутатів, про застосування мажоритарної системи відносної більшості не знайшли підтримки. Крім того, був поданий і альтернативний проект Партії демократичного відродження України, що був підготовлений спільно з Асоціацією молодих політологів і політиків, який пропонував одну половину народних депутатів обирати за мажоритарною системою відносної більшості, а другу — за пропорційною системою у багатомандатних виборчих округах. Ще один поданий Народним рухом України законопроект передбачав проведення виборів виключно за пропорційною виборчою системою.

З огляду на реальну перспективу проведення виборів і необхідність зробити конкретний вибір того чи іншого виду виборчої системи основний інтерес у сесійній залі викликали питання політичної структуризації українського суспільства в цілому і найвищого органу законодавчої влади зокрема¹. У Верховній Раді України дванадцятого скликання були представлені окремими народними депутатами або їх групами 15 політичних партій², але про членство в них офіційно заявили близько 10 % парламентарів. З 36 парламентських груп лише три були фракціями політичних об'єднань і рухів, дві — фракціями політичних партій³. Не сформувалися сильні позиції політичних партій у парламенті, оскільки партії, зокрема, не мали чіткої програми, соціальної та фінансової бази.

Остаточно Закон України «Про вибори народних депутатів України» було ухвалено 18 листопада 1993 р.⁴ Запроваджувалася мажоритарна виборча система абсолютної більшості, що було обумовлено, насамперед, слабкістю політичних партій та тим, що Верховна Рада виявилася політично неструктурованою. Обраним в одномандатному виборчому окрузі вважався кандидат, який збирав абсолютну більшість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, але не менш як 25 % від числа виборців, внесених до списків виборців даного округу. При однаковій кількості голосів проводиться повторне голосування. Вимога здобуття абсолютної більшості голосів поширювалася й на другий тур. До того ж кандидат, не обраний в окрузі, втрачав право брати участь у повторних виборах у цьому виборчому окрузі. Незмінною залишилася вимога 50-відсоткової участі у голосуванні виборців, внесених до списків виборців даного округу, задля визнання виборів такими, що відбулися. Щодо останнього, поділяємо думку О. В. Лавриновича про те, що інститут «недійсних виборів» є не-

¹ Див. : Ставнійчук, М. І. Законодавство про вибори народних депутатів України: проблеми теорії і практики / М. І. Ставнійчук. — С. 78.

² Див. : Литвин, В. Політична арена України: Дійові особи та виконавці / В. Литвин. — К. : Абрис, 1994. — С. 358.

³ Український парламентаризм: минуле та сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Парлам. вид-во, 1999. — С. 225.

⁴ Відом. Верхов. Ради України. — 1993. — № 48. — Ст. 455.

конституційним, оскільки суперечить конституційному праву громадян обирати і бути обраними¹.

Передбачалося утворення 450 виборчих округів. Виборчий закон 1993 р. уперше закріпив зміст утворення округів з «приблизно однаковою кількістю виборців» (ст. 11), зокрема, положення, що допустиме відхилення кількості виборців від середньої по Україні кількості виборців у окрузі, як правило, не може перевищувати 12 %. Крім того, закріплено недопущення утворення територіальних виборчих округів із несуміжних територій, передбачається урахування компактності проживання національних меншин.

Суб'єкти висування кандидатів у депутати: 1) не менше 10 виборців, що проживають у межах виборчого округу, по якому висувається кандидат; 2) партії або їх виборчі блоки; 3) трудові колективи підприємств, установ і організацій, які є юридичними особами. Закон 1993 р. вперше закріпив участь політичних партій у виборчому процесі. Проте передбачалася досить ускладнена участь партій у всіх виборчих механізмах і процедурах порівняно з іншими суб'єктами, зокрема зборами виборців, трудовими колективами. Так, задля участі у виборчій кампанії зареєстрована Міністерством юстиції партія повинна була повторно реєструватися в Центральній виборчій комісії, потім провести конференцію (збори) обласної організації та подати список не менше 100 членів обласної організації із зазначенням дати народження, домашньої адреси, серії і номера паспорта до відповідної окружної виборчої комісії. Крім того, встановлювалася вимога до мінімальної чисельності конференції (зборів) регіонального відділення партії (виборчого блоку) задля визнання їх дійсними.

Усього на день закінчення висування претендентів у кандидати в народні депутати, тобто на 27 січня 1994 р., було висунуто і зареєстровано 5 664 претенденти, тобто в середньому більше 10 претендентів у одному виборчому окрузі. Було всього три округи з двома кандидатами у кожному. Найбільше претендентів зареєстровано у виборчих округах м. Києва, Дніпропетровської, Донецької, Харківської, Львівської областей (до 20 — 30 претен-

¹ Лавринович, О. В. Вказ. праця. — С. 11, 156–157.

дентів). Найактивніше пропонували своїх кандидатів саме групи виборців — 3 471 претендент, 28 політичних партій висунули 733 претенденти, трудові колективи — 1 460 чоловік. Виборчі блоки політичних партій не утворювались і не реєструвались на республіканському рівні¹. Очікувалося, що претендентів на депутатські крісла буде багато, проте така їх кількість не прогнозувалася.

Виборчий закон 1993 р. передбачав негативне голосування. Тобто голосуючий міг залишити в бюлетені прізвище лише одного кандидата або не залишати жодного, викреслюючи в бюлетені для голосування прізвища тих кандидатів, проти яких він голосує.

27 березня 1994 р. голосування проходило в усіх округах. За його підсумками було обрано лише 49 народних депутатів України з 450 передбачених законодавством, а після повторного голосування 10 квітня мандати отримали ще 289 депутатів. Отже, за підсумками виборів країна мала 338 народних депутатів України. 24 та 31 липня, 7 серпня пройшов другий етап виборів до Верховної Ради у 112 виборчих округах. Депутатів було обрано лише у 59 округах². Загалом за результатами наступних довиборів кількість народних обранців збільшилася до 405. Постановою № 275/94–ВР від 7 грудня 1994 р. «Про відкладення призначення виборів народних депутатів України у виборчих округах, де вибори тричі визнавались такими, що не відбулися, або депутата не було обрано» Верховна Рада України прийняла рішення не проводити більше повторних виборів у таких округах протягом року³.

Підсумовуючи, зазначимо, що Верховна Рада України розпочала роботу, маючи трохи більше від 2/3 свого конституційного складу, до останнього дня роботи жодного разу не працювала у повному складі.

Підкреслимо, що у 71 окрузі з тих, де не було обрано депутата, кандидат-переможець набрав понад 47 % голосів (а подекуди й 49,7 %), однак менше 50 %, декілька десятків округів показали дещо нижчий результат переможця. Технологічна можливість такого підсумку була спричинена допущенням до голосування не лише за одного з кандидатів, а й «проти всіх», традиційним для

¹ Голос України. – 1994. – 2 лют.

² Литвин, В. Вказ. праця. – С. 425, 427.

³ Відом. Верхов. Ради. – 1994. – № 50. – Ст. 441.

пострадянських країн. Отже, воля невеликої кількості виборців (часом менше, ніж 10 %), які проголосували в другому турі проти обох кандидатів, виявилася вирішальною і спричинила нерезультативність виборів.

Вартий уваги той факт, що 247 народних депутатів України, обраних на повторних голосуваннях, набрали найбільшу кількість голосів порівняно з іншими кандидатами на виборах 27 березня; так, на повторному голосуванні 10 квітня 1994 р. перемогло 200 лідерів першого туру¹. Це свідчить про те, що другий тур не змінив ситуацію, а призвів лише до видатків, підкреслює недовільність мажоритарної системи абсолютної більшості.

Вибори відбулися за високої активності виборців: у першому турі — 75,6 %, у другому — трохи менше 70 %. Повідомлялося, що «виборці продемонстрували весь спектр активності: від 50,9 % в окремих округах Криму, Севастополя до 90,3 % на Тернопільщині»². За 1994 — 1997 рр. основні та повторні вибори з урахуванням повторних голосувань проводились 20 разів. Проведення повторних етапів виборів за участю менш популярних кандидатів спричинило наростання апатії виборців, що призводило до їх низької явки на виборчі дільниці. У результаті декілька округів так і не отримали свого представництва протягом усієї каденції Верховної Ради України 1994 р. скликання.

За партійною належністю депутати, обрані до Верховної Ради України у 1994 р., поділялися таким чином: 228 позапартійних депутатів та 177 членів політичних партій. Політична географія держави була неоднорідною: у західних областях було обрано політиків правої орієнтації, тоді як на сході здебільшого перемогли комуністи³. Верховна Рада була структурована не за політичними позиціями, а за певними особистими інтересами (регіональними, виробничими та ін.). У парламенті не було офіційно створено парламентської більшості, що істотно заважало її законодавчій діяльності та проведенню реформ в Україні.

Підсумовуючи, зазначимо, що застосована система виборів не була кращим варіантом для України за тогочасних політичних

¹ Лавринович, О. В. Вказ. праця. — С. 60.

² Скачко, В. Имели выборы — получили симптомы / В. Скачко // Голос Украины. — 1994. — 31 мар.

³ Лавринович, О. В. Вказ. праця. — С. 61.

обставин. Її обрання обумовлювалося, зокрема, тим, що партії перебували у стадії становлення, їх програми й соціальна орієнтація не були визначені, тому виборцям важко було б розв'язати питання свого вибору. Парламентарі не мали на меті кардинальну зміну виборчого законодавства, а лише прагнули задовольнити тогочасні вимоги загальної демократизації. Водночас застосування цієї системи виборів не сприяло розвитку загальнонаціональних партій.

Мажоритарна система абсолютної більшості в Україні довела свою нерезультативність: були витрачені величезні кошти на виборчу кампанію, а до часу завершення функціонування парламенту України він так і не був сформований у повному складі. Так, лишень державних коштів було витрачено 1 трильйон 154 мільярди 600 мільйонів карбованців¹. Досвід перехідного періоду більшості постсоціалістичних країн в останні десятиліття показує, що стабілізації і розвитку нових політичних режимів сприяє пропорційна або здебільшого змішана виборча система.

Хоча водночас не можна не підкреслити, що застосування закону про вибори 1993 р. сприяло проведенню демократичних парламентських виборів в умовах зародження багатопартійності, забезпечивши тим самим мирний і цивілізований розвиток України на початку 90-х років.

¹ Литвин, В. Вказ. праця. – С. 428.