

ТРАНСФОРМАЦІЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ У ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД

TRANSFORMATION OF THE ELECTION SYSTEM OF UKRAINE AS AN ELEMENT OF REPRESENTATIVE GOVERNMENT IN THE POST-WAR PERIOD

Максіменцева Н.О., д.ю.н.,
доцент кафедри парламентаризму

*Навчально-науковий інститут публічного адміністрування та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Автором розглядається питання трансформації виборчої системи в Україні у повоєнний період з урахуванням викликів, які постали в умовах збройної агресії, та шляхів їх подолання.

Ця тема є особливо актуальною в повоєнний період, коли суспільство повинно знайти шляхи до врегулювання конфліктів через політичний процес, забезпечити гарантії представницької влади для різних груп населення та створити умови для широкої участі громадян у прийнятті рішень. Трансформація виборчої системи може допомогти зміцнити довіру до демократичних інститутів, забезпечити рівність голосів у виборчому процесі та розширити політичну участь громадян. Це може сприяти забезпеченню стабільності та розвитку країни після воєнної чи кризової ситуації.

У роботі зазначається, що вибори є процесом передачі влади від Народу України до представників, які у подальшому мають реалізовувати інтереси громадян у різних сферах, і в першу чергу, у правотворчості, а саме законотворчості. Крім того, головним елементом трансформації виборчої системи має стати створення всебічних можливостей особам, яких насправді підтримують громадяни, стати кандидатами на різні посади в державі. Таким суб'єктами автором визначено військовослужбовців та волонтерів. Проте діюча пропорційна система встановлює правила та можливості виключно для політичних партій створювати списки кандидатів та розподіляти місця в них відповідно до їх внутрішніх критеріїв та умов.

Отже автором запропоновані шляхи подолання викликів трансформації виборчої системи та запропоновано на період перших повоєнних виборів швидко реагувати на зміни ситуації та повернутись до змішаної її форми в умовах відсутності політичної активності, свободи слова та інших обмежень прав і свобод людини і громадянина, яка мала місце в умовах воєнного стану.

Ключові слова: вибори, виборці, мажоритарна виборча система, пропорційна виборча система, політичні партії, висування кандидатів, виборчий округ, установча влада, представництво інтересів громадян, легітимність виборних органів влади.

The author examines the issue of the transformation of the electoral system in Ukraine in the post-war period, taking into account the challenges that arose in the conditions of armed aggression and ways to overcome them.

This topic is especially relevant in the post-war period, when society must find ways to resolve conflicts through the political process, provide guarantees of representative power for various population groups, and create conditions for broad citizen participation in decision-making. The transformation of the electoral system can help strengthen trust in democratic institutions, ensure equality of votes in the electoral process and expand the political participation of citizens. This can contribute to ensuring the stability and development of the country after a war or crisis situation.

The paper notes that elections are a process of transferring power from the People of Ukraine to representatives, who in the future must realize the interests of citizens in various spheres, and first of all, in law-making, namely law-making. In addition, the main element of the transformation of the electoral system should be the creation of comprehensive opportunities for persons who are actually supported by citizens to become candidates for various positions in the state. The author defines military servicemen and volunteers as such subjects. However, the current proportional system establishes rules and opportunities exclusively for political parties to create lists of candidates and allocate seats in them according to their internal criteria and conditions.

Therefore, the author proposed ways to overcome the challenges of the transformation of the electoral system and proposed to respond quickly to changes in the situation during the period of the first post-war elections and to return to its mixed form in the absence of political activity, freedom of speech and other restrictions on the rights and freedoms of a person and a citizen, which took place in the conditions martial law.

Key words: elections, voters, majoritarian electoral system, proportional electoral system, political parties, nomination of candidates, electoral district, constituent power, representation of citizens' interests, legitimacy of elected authorities.

Військова агресія проти України триває вже 3 рік і за цей час питання проведення виборів не втратило, а скоріше набуло своєї актуальності. З одного боку, наявна заборона проведення виборів як гарантія законності в умовах воєнного стану, визначена у ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII [1], а з іншого – формула Конституції України, яка прописує свій шлях легітимації для кожного виборного органу: одним вона дозволяє продовжувати свою діяльність в умовах воєнного стану та, навіть, визначає гарантії заборони проведення виборів в умовах воєнного стану, а іншим – жодної згадки про можливість застосування таких переваг щодо умов воєнного стану.

Так для парламенту України зазначена чітка конституційна формула щодо його легітимації під час воєнного стану. Так, на думку Максименцевої Н. О. характерними ознаками легітимності парламенту як найвищого представницького органу держави є 3 елементи, а саме: а) можливість легітимації парламенту в умовах воєнного стану; б) проведення виборів виключно після завершення воєн-

ного стану; в) наявність можливості продовжувати повноваження виключно у парламенту [2].

При цьому щодо Президента України та органів місцевого самоврядування таких запобіжників не існує. Тобто тут немає прямої конституційної заборони, але є законодавча. Першу подолати неможливо, бо вона сама забороняє це робити в умовах воєнного стану (ч. 2 ст. 157 Конституції України), а щодо другої прямої заборони до змін не існує.

Крім того, ще одним з викликів щодо проведення виборів є факти втрати (відмови) депутатських мандатів народними депутатами України: позбавлення громадянства, добровільне складання повноважень тощо. Отже питання проведення виборів є і залишається актуальним на дивлячись на загрози воєнного стану. І тут доцільно зразу розставити всі акценти і зазначити наступне: по-перше, довибори, вибори замість тих, хто відмовився від мандату та втратив мандат народного депутата є неможливими саме через пряму заборони проведення різних форм виборів відповідно до вищевказаної норми Закону України.

І тут Центральна виборча комісія ще на початку введення воєнного стану роз'яснила всім депутатам, представникам депутатських груп і фракцій, політичним силам положення чинного законодавства України.

Що стосується питання проведення виборів на місцевому рівні, то вони так само потребують проведення, особливо щодо окремих територій. Так вимога призначення і проведення місцевих виборів у громадах, де було утворено військові адміністрації, залишається дискусійним питанням з огляду на неузгодженість різних законів щодо припинення чи призупинення повноважень голів громад та місцевих рад на час діяльності військової адміністрації.

Чи залежить така ситуація від виду виборчої системи, яка діє в Україні? Чи можна замістити депутата, обраного одномандатному виборчому округу замість тих, повноваження яких були достроково припинені? Відповідь є однозначною: по-перше, ч. 7 ст. 16 Закону України «Про вибори народних депутатів України» передбачено, що протягом п'ятого року (по факту шостого року) повноважень Верховної Ради України поточного скликання проміжні вибори не проводяться; по-друге, заборона проведення виборів в умовах воєнного стану, встановлена Законом України «Про правовий режим воєнного стану».

Тоді на що може вплинути формат виборчої системи і чи дійсно так це працює? Мова йде про організацію виборів у повоєнний період, перші вибори після скасування воєнного стану або, таке фактично теж може мати умовно легітимний характер (за умови внесення змін до чинного законодавства) як ми визначали вище, проведення виборів в умовах воєнного стану.

Виборча система є одним із ключових елементів представницької влади виходячи з конституційного розуміння положень про приналежність влади в державі Народу України де, відповідно, громадяни шляхом проведення виборів передають цю владу своїм представникам, які у подальшому формують уряд та впливають на інші гілки влади в державі. В залежності наскільки дійсно репрезентативними будуть результати виборів, наскільки громадяни справді оберуть тих представників, яким саме вони довіряють, буде залежати курс зовнішньої та внутрішньої політики, основні напрямки діяльності держави.

За теоретичною концепцією представницької влади та і взагалі функціонування демократичної держава, держава функціонує на основі вибраних представників, які виступають від імені громадян. Ця система передбачає формат передачі установчої влади Народу представникам, які зобов'язані приймати рішення в їх інтересах. Така практика розширює можливість громадян брати участь у владних процесах.

Виборча система – це сукупність правил та процедури, які використовуються для проведення виборів на різних рівнях влади. Характерними ознаками можна визначити: 1. Зовнішня форма організації виборів. 2. Порядок, відповідно до якого проводиться висунення, передвиборча кампанія, голосування; 3. Підходи до визначення переможців, підведення підсумків, оголошення результатів виборів, розподілу мандатів.

Виборча система поділяється на мажоритарну, пропорційну або змішану. Насьогодні в Україні відповідно до положень Виборчого кодексу України від 19.12.2019 № 396-ІХ (далі – Виборчий кодекс України) визначено такі форми як мажоритарна та пропорційна системи виборів [3]. Як було зазначено вище відповідно до чинного законодавства України проведення будь-яких видів виборів в умовах воєнного стану заборонено, чинним є виключно норми Виборчого кодексу України (норми Закону України «Про вибори народних депутатів України» в частині довиборів не діють). Проте доцільно надати загальну характеристику кожній із них.

Мажоритарна виборча система. В основі цієї виборчої системи лежить принцип більшості, коли переможцем

стає кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів у окрузі чи виборчому районі. Ця система також відома як одномандатна система, оскільки у кожному окрузі обирається лише один представник.

За чинним Виборчим кодексом України за такою системою обирають Президента України (ст. 74), депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) (п. 1 ст. 192) та сільського, селищного, міського голови (п. 3,4 ст. 192).

Пропорційна виборча система. Ця система ґрунтується на пропорційній основі щодо отриманих голосів та наданих мандатів. Основну роль тут відіграють політичні партії, бо саме вони формують списки кандидатів, розставляють в них послідовність, а отже надають ті чи інші переваги кожному з кандидатів зі списку в залежності від їх порядкового номеру та надалі підтримують партійну дисципліну самих депутатів ставлячи під загрозу діяльності їх мандатів у разі її недотримання.

Згідно з положеннями Виборчого кодексу України за такою системою обирають депутатів міських, сільських, селищних рад (територіальних громад) (п. 2 ст. 192) – пропорційна система з відкритими списками та народних депутатів України – пропорційна система з єдиними (закритими) списками кандидатів у депутати (ст. 133).

Змішана виборча система. Така система передбачає поєднання у собі елементів мажоритарної та пропорційної систем. Зрозуміло, що такий формат виборчої системи підходить виключно для обрання депутатів всіх рівнів, бо обирати місцевих голів і Президента України фактично не видається можливим. Отже половина депутатів обирається мажоритарним шляхом, а половина – пропорційним. У цій системі виборець одержує два голоси: один подає за одного із списку кандидатів, а другий – за список партії та одного із партійних списків (останнє за наданої чинним законодавством можливості). На сьогодні чинний Виборчий кодекс не передбачає такий формат виборчої системи.

Таким чином, можемо говорити, що якщо і йде мова про трансформацію виборчої системи, то це стосується саме виборів депутатів всіх рівнів, бо голосування за окремих кандидатів, таких як кандидати в Президенти України або місцеві голови, здійснюється виключно за кожного із них окремо незалежно від пропорцій чи політичних партій (кандидати можуть бути і безпартійні).

Отже можна визначити декілька загроз виборчої системи в умовах повоєнної відбудови. Основні з яких можуть включати:

- Наявність обмежень прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану;
- Низька або взагалі відсутність активності політичних партій через обмеження, запроваджені чинним законодавством в умовах воєнного стану;
- Поява та підвищення активності нових інститутів громадянського суспільства таких як волонтерські організації, що ставлять під сумнів підтримку виборцями представників політичних партій;
- Встановлення контролю за діяльністю засобів масової інформації. Запровадження єдиного інформаційного марафону та обмеженість альтернативних джерел отримання інформації;
- Відсутність опозиції або її не активність.

Викликами виборчої системи також визначено наступні складові, які потребують вирішення та внесення відповідних змін до виборчого законодавства. До них відносимо непропорційність системи представництва; виборці; кандидати та політичні партії; окружні, територіальні, дільничні виборчі комісії; судовий захист; виборче законодавство [4].

Отже виходимо з того, що саме пропорційна виборча система базується на провідній ролі політичних партій, політичної діяльності, громадської активності, саме така

система може виявитись недієздатною в умовах наявності вищевказаних загроз.

Але найголовнішою загрозою, все ж таки, виділяємо саме репрезентативність представництва, справжність вибору Українського Народу та представлення його інтересів тими особами, яких би хотіли бачити громадяни, яким справді довіряють і які дійсно зможуть транслювати волю народу, громадян України, а не її окремих представників чи інтересів інших держав.

Ми писали про те, що вектор довіри громадян змінився і особи, які мають право голосу, обрали би майбутніми політичними лідерами за результатами голосування представників збройних сил України та волонтерів, які допомагають фронту та громадянам, які постраждали [5]. Отже новий формат лідерів, яким довіряє суспільство, повинен бути відображений, перш за все, справжніми представниками народу, депутатами парламенту, місцевих рад.

Проте чи впораються політичні партії швидко відреагувати та змінити вектори у своїх рядах, чи навпаки ідею реального представництва саме в період повоєнних виборів доцільно бачити в форматі запровадження змішаного формату виборчої системи із наявністю осіб, які будуть вибрані від мажоритарних округів та будуть представляти себе та результати своєї роботи, і, у першу чергу, проходити іспит на довіру виборців та справді представляти інтереси громадян України.

Крім того, актуальним було і залишається не вирішене питання які критерії до кандидатів встановлюються та який порядок висунення кандидатів буде мати місце під час формування списків політичних партій на вибори. Ураховуючи, що виборці не мають впливу на порядок розміщення кандидатів у списках політичних партій на загальнонаціональних виборах та на обрання їх кандидатів, доцільним би було встановити критерії до таких осіб і хоч якось проводити селекцію найкращих осіб, яким народ зміг би довірити свою владу та чекати від них справді вираження волі народу.

Так мажоритарна система, яка є частиною змішаної виборчої системи щодо обрання депутатів всіх рівнів, хоч і критикується багатьма політиками та фахівцями, проте має, все ж таки, свої позитиви в умовах проведення виборів депутатів. А саме тісний зв'язок депутата із виборчим округом та відповідальність його перед своїми безпосередніми виборцями за ті дії, які він робив або не зробив як депутат.

В умовах повоєнних виборів, коли, як зазначено вище, політична активність була обмежена, засоби масової інформації, громадські організації діяли в умовах воєнного стану, а отже мали інші пріоритети своєї діяльності, саме зв'язок виборця із конкретним депутатом може забезпечити дієве і відповідальне представництво.

Таким чином, можемо зазначити, що на сьогоднішній момент, на нашу думку, є запровадження саме змішаного формату щодо повоєнних виборів через не активність політичного життя під час виборів та потребу його активізації протягом певного періоду часу, підвищення довіри громадян до політичних інститутів та діяльності партій.

Крім того, ставлячи питання щодо доцільності запровадження тієї чи іншої виборчої системи необхідним є аналіз норм чинного законодавства щодо особливостей проведення виборів за кожною з них. Так Виборчий кодекс України визначає наступну умову застосування пропорційної виборчої системи під час виборів депутатів всіх рівнів і вона є кількістю населення, яке буде приймати участь у голосуванні, отже кількість виборців.

Так п. 5 ст. ст. 192 Виборчого кодексу України закріплює положення, що виборча система, за якою проводяться вибори депутатів міської, сільської, селищної ради та міського голови, визначається виходячи із кількості виборців, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, станом на перший день місяця, що передуює

місяцю, в якому розпочинається виборчий процес з відповідних місцевих виборів. І у містах, де населення становить до 10 тис. виборців вибори депутатів сільських, селищних, міських рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості.

Отже офіційна статистика станом на 2022 рік говорить про зменшення кількості населення України, а після початку повномасштабної агресії фактично можна говорити і про зміну кількості населення в залежності від рівня безпеки території та можливості знаходження дже-рел для існування [6].

Відповідно до ст.27 Виборчого кодексу України територіальні виборчі округи формуються в залежності від меж адміністративно-територіальних одиниць [7]. Отже жодної залежності або відповідності округу наявній кількості населення не закріплено в чинному законодавстві.

Тобто можемо констатувати наявність ще однієї підстави перегляду виборчої системи щодо формування виборчих округів в залежності від кількості населення. Доречі, така практика існує в законодавстві США і межі виборчих округів переглядаються в залежності від кількості населення відповідно до результатів його останнього перепису або подання актуальних даних такими територіями.

А що ж відносно виборів народних депутатів України? Чи можемо ми говорити, що у разі порівняння виборчих округів територіальних одиниць, де кількість населення зменшилась і тих, де вона збільшилась в рази, формула представництва інтересів громадян України зміниться? Такого формату як залежність від кількості населення на виборах національного рівня не визначено і навіряд чи може бути визначено. Отже, єдиний формат корегування такої моделі є уточнення формули утворення виборчих округів.

Окремі виклики стосуються пасивного виборчого права та можливості бути обраним і щодо критеріїв висунення кандидатів, і таких, здавалось би звичайних в умовах до початку збройної агресії вимог щодо постійного проживання в державі протягом останніх 10 років. Проектами Законів України «Про внесення змін до Виборчого кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо обмеження участі в управлінні державою осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких з моменту проголошення незалежності України призвела до розгортання повномасштабного військового вторгнення держави-агресора на територію України» № 3562-ІХ від 20.03.2023 [8] щодо обмеження виборчих прав осіб, які були членами заборонених партій. Проте існує і інший законопроект, яким пропонується заборонити приймати участь у виборах особам, які займають керівні посади в умовах воєнного стану в державі.

Щодо обмеження прав і свобод людини і громадянина вважаємо, що потрібно підходити досить ретельно виважено і формувати такі норми чинного законодавства відповідно до вимог Конституції України та практики Європейського суду з прав людини щодо дотримання положень Європейської конвенції з прав людини.

Таким чином, можемо зробити наступний висновок щодо трансформації виборчої системи як елементу представницької демократії в повоєнний період: по-перше, в умовах дії виключно пропорційної системи виборів депутатів всіх рівнів, а особливо виборів народних депутатів, де списки є закритими і воля народу не може змінити розташування кандидатів у списку, доцільно переглянути існуючу систему висунення кандидатів від політичних партій та встановити критерії для кандидатів з метою обрання кращих народних представників до парламенту держави. По-друге, ураховуючи зміни у кількості населення через наявність небезпеки та придатність до приживання тих чи інших територій України, доцільно переглянути формулу створення виборчих округів та закріпити можливість їх формування в залежності від кількості населення, яке має право голосу та мешкає на такій території. Таким чином

можна зберегти формулу реального представництва інтересів громадян держави у пропорційній залежності від кількості громадян, які мають активне виборче право. По-третє, в умовах відсутності політичної активності, опозиційних політичних сил, свободи слова та наявності єдиного інформаційного марафону формулою реального відображення волі Народу України може бути перехід (хоча б не період

повоєнних виборів) до змішаної виборчої системи, де би окремі кандидати, навіть без прив'язки до політичної партії, мали можливість бути обраними та реально підтриманими громадянами України. Мова іде здебільшого про таких кандидатів як волонтери, військовослужбовці, яким дійсно довіряє населення та які багато чого зробили для країни та настання миру і перемогу в ній.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19?find=1&text#Text>
2. Максименцева Н.О. Легітимація парламенту та Президента України в умовах воєнного стану у виборчій демократії. *Прикарпатський юридичний вісник*. № 5. 2023. С. 27–30.
3. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
4. Максименцева Н. О., Циганок Є. Виклики виборчої системи України як елемент представницької влади у повоєнний період: зарубіжний досвід. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. № 6. 2023. С. 27–32.
5. Максименцева Н.О. Політичне лідерство у виборчому процесі як форма реалізації гендерних прав: юридичний аспект. *Юридичний вісник*. № 4. 2023. С. 53–59.
6. Доповідь Міністерства фінансів України «Населення України» станом на 2022 рік URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/reference/people/>
7. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
8. Проект Закону України «Про внесення змін до Виборчого кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо обмеження участі в управлінні державою осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких з моменту проголошення незалежності України призвела до розгортання повномасштабного військового вторгнення держави-агресора на територію України» № 3562-IX від 20.03.2023 URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41604>