

УДК 324.342.8

Олена Ромців

Національний університет “Львівська політехніка”,  
доцент кафедри теорії права та конституціоналізму  
Навчально-наукового інституту  
права, психології та інноваційної освіти,  
кандидат юридичних наук, доцент  
olena.i.romtsiv@lpnu.ua  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3776-7120>

### ХАРАКТЕРИСТИКА ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

<http://doi.org/10.23939/law2023.38.268>

© Ромців О., 2023

Стаття присвячена аналізу виборчих систем, встановлених Виборчим кодексом України для виборів Президента України та народних депутатів України.

Встановлено, що процес постійного реформування виборчого законодавства негативно впливає на практику його реалізації. Як відомо, найбільш продуктивним є стабільне законодавство, а стабільним є те законодавство, яке найбільш адекватно відображає суспільні потреби та забезпечує ефективні механізми їх правового регулювання.

У багатьох державах – учасницях ЄС порядок підготовки та проведення виборів визначається Виборчим кодексом. Виборчий кодекс дозволяє не лише систематизувати та уніфікувати різні види виборчих процедур, а й створити правову базу, відповідно до якої замість кількох нормативно-правових актів діяв би один, який би впорядкував усі без винятку правовідносини у виборчій сфері. До прийняття Виборчого кодексу виборче законодавство України складалося з масиву законів і нормативно-правових актів, які частково дублювалися, а в деяких випадках мали відмінності там, де повинен існувати єдиний підхід до правового регулювання.

З’ясовано, що пропорційна виборча система з відкритими списками, передбачена Виборчим кодексом України для виборів народних депутатів, має ряд переваг застосування у нашій державі, а саме: підвищиться загальна зацікавленість громадян до виборчого процесу, виборці будуть ретельніше підходити до вибору достойних кандидатів; за такою виборчою системою устанавлюється прямий зв’язок між конкретним кандидатом та виборцем, тому що виборці знають за кого вони голосують; зменшиться вплив корупційних схем та суттєво знизяться шанси того, що партії зможуть провести до Верховної Ради України непрофесійних до депутатської роботи кандидатів; мала б зрости конкуренція між політиками у самій партії, кожний депутат буде змушений працювати так, щоб його обрали виборці, а не думати як купити “прохідні” місця.

**Ключові слова:** Виборчий кодекс України; пропорційна виборча система; мажоритарна виборча система; відкриті списки; виборці.

**Постановка проблеми.** Виборча система є частиною усталеної практики конституціоналізму для кожного демократичного режиму, і від того, наскільки вона ефективна, залежить легітимність інститутів влади. З огляду на це, важливо, щоб обрана система була зрозумілою суспільству й

визнавалася ним справедливою. Це сприяє легітимації результатів виборів і сприйняттю сформованої за її підсумками влади як такої, що отримала від народу право управляти державою. Саме тому це питання також стало предметом нашого наукового дослідження.

**Аналіз дослідження проблеми.** Вивчали та досліджували питання і проблеми щодо історичних етапів становлення виборчої системи в Україні, її реформування, вдосконалення виборчого законодавства на основі зарубіжного досвіду вчені-правознавці, серед яких: О. Баймуратов, Ю. Барабаш, В. Журавський, І. Климкова, Ю. Ключковський, В. Колеснік, О. Майданик, О. Марцеляк, М. Наход, О. Новиков, М. Остапенко, А. Романюк, М. Ставнійчук, В. Теліпко, В. Шаповал, Ю. Шемчушенко, Н. Шукліна та інші.

Проте на сьогодні залишилось ще багато проблем, які потребують свого якнайшвидшого вирішення.

**Мета статті** – на підставі аналізу видів виборчих систем, передбачених Виборчим кодексом України, визначити їх переваги та недоліки задля подальшого удосконалення виборчого процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Застосування того чи іншого виду виборчої системи є дієвим механізмом підтримки демократії в країні. Українська держава довгий час перебувала на шляху пошуку оптимальної для себе моделі виборчої системи. У різні періоди часу застосовувалися різноманітні варіанти виборчих систем. Лише вибори Президента України проводилися за мажоритарною системою абсолютної більшості. Натомість депутати Верховної Ради України обиралися за всіма типами виборчих систем: мажоритарною, пропорційною та змішаною. Місцеві вибори проходили як за мажоритарною, так і пропорційною системою.

На жаль, недоліки вітчизняної виборчої системи призвели до зниження культури електорату та поширення політичної корупції, що зумовило зменшення рівня довіри суспільства до органів державної влади. Тому в період теперішнього активного конституційно-правового реформування в Україні виникла нагальна потреба в оновленні виборчої системи та підвищенні її ефективності на основі зміни чинного законодавства з урахуванням досягнень зарубіжного досвіду розвинених країн. Як наслідок, 19 грудня 2019 року Верховна Рада України ухвалила Виборчий кодекс, в який увійшли закони України “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори Президента України” та “Про місцеві вибори”.

Кодифікація виборчого законодавства була проведена з метою, по-перше, забезпечення системності, логічної взаємної узгодженості нормативного тексту на основі єдиної системи принципів виборчого права, які закріплені в Конституції України та міжнародних виборчих стандартах. По-друге, це подолання множинності законів, повнота законодавчого регулювання. Ця повнота полягає не лише в тому, щоб в одному акті зібрати норми, які стосуються законодавчого рівня регулювання, а й у тому, щоб забезпечити дотримання положення п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України, відповідно до якого виключно законами регулюється організація і проведення виборів у державі. Це означає, що регулювання підзаконними актами, зокрема, постановами Центральної виборчої комісії, мало б бути мінімізоване. Проте поза Кодексом залишилися два важливі законодавчі акти з виборчої сфери – про державний реєстр виборців і про Центральну виборчу комісію. Вони не охоплені Виборчим кодексом і існують як окремі закони. У цьому випадку може виникнути проблема співвідношення юридичної сили норм Кодексу і законів під час виявлення колізій між їх приписами. По-третє, ще однією метою кодифікації була уніфікація законодавчого регулювання однорідних виборчих процедур для різних типів виборів [1].

Аналізуючи Виборчий кодекс України, можна зробити висновок, що найбільш суттєвими є зміни щодо виборів народних депутатів, які з 2023 року будуть обиратися за пропорційною системою з відкритими списками. Відповідно до статті 133 Кодексу, вибори народних депутатів України будуть проводитися на засадах пропорційної системи за єдиними списками кандидатів у

депутати в загальнодержавному виборчому окрузі, з яких формуються регіональні виборчі списки кандидатів у депутати від партій. Право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають партії, на підтримку регіональних виборчих списків кандидатів у депутати від яких у межах загальнодержавного округу подано п'ять і більше відсотків загальної кількості голосів виборців, які підтримали регіональні виборчі списки кандидатів у депутати від усіх партій у межах загальнодержавного округу.

Аналізуючи реалії політичного сьогодення в Україні, а також досвід використання пропорційної системи, можна стверджувати, що аргументи щодо її переваг такі [2]:

а) система практично не допускає втрати голосів і є математично точною, вона враховує увесь спектр суспільних інтересів і забезпечує парламентське представництво меншості (звісно, за винятком тих партій, які не подолали виборчий поріг);

б) пропорційне представництво надає громадянам більшу свободу вибору і таким способом підвищує інтерес до суті політичних проблем;

в) у парламенті встановлюється чітко окреслена структура партійного представництва;

г) суттєво зменшуються можливості для маніпуляції голосами виборців, владний ресурс на практиці нелегко застосовувати, а деякі прийоми, притаманні мажоритарним системам, повністю виключаються (як-от явище *джеррімандерінгу* або масового “переселення” виборців з одних округів до інших).

Що ж до недоліків цієї системи, то до них насамперед варто віднести такі [2]:

а) зазначена система загалом незрозуміла широкому колу громадян;

б) послаблюється безпосередній контакт із виборцями, деперсоніфікується голосування, особливо тоді, коли застосовується принцип партійного формування виборчого списку, за якого виборці не мають змоги змінити порядок розташування кандидатів у списку і, голосуючи за партію, “погоджуються” із запропонованим нею списком кандидатів, а партії своєю чергою можуть включати до свого списку одіозних політиків, які не мали б шансів бути обраними за мажоритарної системи;

в) партії мають можливість “продавати” місця у своїх виборчих списках;

г) посилюється контроль партії над кандидатами (в деяких випадках партія може позбавити свого депутата мандату за “порушення партійної дисципліни”);

г) вона сприяє фрагментації політичних сил, а подекуди сприяє входженню до парламенту крайніх радикальних партій;

д) міжпартійні компроміси та домовленості у передвиборний період досягаються рідко;

е) пропорційне представництво може заважати повноцінній роботі уряду, якщо він не має стабільної більшості на свою підтримку;

є) при розпаді правлячої парламентської коаліції і неможливості створити нову проводяться дострокові вибори, а це своєю чергою викликає апатію серед виборців і сприяє абсентеїзму;

ж) за наявності великої кількості недостатньо впливових партій, партії, які подолали виборчий поріг, нерідко отримують дві третини – три чверті голосів виборців, але при цьому розподіляють усі 100 % місць у парламенті, що нерідко викликає суспільне обурення.

Загалом запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками стало інноваційним аспектом нового Виборчого кодексу України. Загалом фахівцями з виборчого права позитивно оцінено вищезазначене нововведення, а виборчу систему з відкритими списками міжнародними партнерами охарактеризовано як таку, що має прогресивні та демократичні засади, оскільки пропорційна виборча система є більш інклюзивною, ніж система одномандатних округів, тобто вона залишає осторонь менше виборців. Будь-яке розширення можливостей громадян впливати на списки – це крок на шляху до зменшення рівня політичної корупції. Тобто є шанс, що відкриті партійні списки запобігатимуть торгівлі місцями у виборчому бюлетені. Вони створюватимуть стимули для залучення тих, хто вже має народну підтримку на місцевому рівні. В результаті можуть з'явитися політичні партії, сконцентровані навколо ідей, а не окремих осіб.

Також позитивними сторонами такої системи є те, що депутати знають, виборці якого регіону їх обрали, і мають перед ними персональну відповідальність, так само як і перед партією, яка їх висунула і з іншими депутатами якої вони поєднані спільною партійною програмою.

Недоліками ж виборчої системи з відкритими списками, на думку експертів, є складна для розуміння система розподілу мандатів і ризик гострої конкуренції між кандидатами з регіональних списків від однієї партії [3].

Попри всі прогресивні нововведення Виборчого кодексу стосовно пропорційної виборчої системи, 12 лютого 2021 року до Конституційного Суду України надійшло подання від 45 народних депутатів щодо відповідності окремих положень Виборчого кодексу Конституції України. Так, народні депутати вважають, що вилучення із законодавства можливості проведення виборів за мажоритарною системою обмежує конституційні виборчі права громадян, зокрема на самовисування, а також “містить ознаки узурпації влади”. Проте аналіз конституційного подання свідчить про необґрунтованість доводів народних депутатів щодо неконституційності відміни самовисування, адже самовисування може бути законодавчо реалізовано в межах будь-якої виборчої системи, в тому числі його можливо забезпечити і в рамках пропорційної системи, яка передбачена Виборчим кодексом України на парламентських виборах, через запровадження, наприклад, списків незалежних кандидатів. Також важко погодитися з тим, що запровадження єдиних, регіональних виборчих списків містить ознаки узурпації влади, оскільки положеннями Кодексу не ставиться під сумнів виключне право громадян України на формування представницьких органів влади та зберігається свобода вибору [4].

Якщо говорити про вибори Президента України, то відповідно до Виборчого кодексу України вони і надалі будуть проводитися за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості.

Під час застосування мажоритарної (від фр. – більшість) виборчої системи обраним вважається той кандидат, який отримав більшість голосів. Якщо ніхто з кандидатів не набирає 50 % + 1 голос від виборців, які взяли участь у голосуванні, то проводиться другий тур виборів. Таким чином, принциповою ознакою мажоритарних систем є те, що голосування організується і здійснюється за окремих осіб, а результати виборів визначаються залежно від одержання окремим кандидатом більшості голосів виборців.

Мажоритарна виборча система історично найдавніша та найпростіша і, як показує світовий досвід, вона є оптимальною на виборах президента, оскільки не допускає викривлень принципу політичного представництва й враховує інтереси більшості виборців. Адже якщо кандидат був обраний в один тур, то його підтримували більше 50 % виборців усієї країни. Якщо ж мав місце другий тур, то він, ймовірно, сприяв тому, аби визначення виборців відбувалось на основі близьких політичних позицій.

Загалом переваги мажоритарної системи абсолютної більшості можна окреслити такими аргументами [2]:

а) демократизм – оскільки вона враховує інтереси реальної більшості виборців – саме тієї частини суспільства, якій небадуже майбутнє держави і які прийшли на виборчі дільниці проголосувати;

б) вона допомагає створити ефективну проурядову більшість у парламенті;

в) за мажоритарної системи виникають і встановлюються безпосередні зв'язки між кандидатом і виборцями, вони перебувають у постійному контакті. Кандидати добре знають стан справ у своєму виборчому окрузі, інтереси виборців, особисто знайомі з найактивнішими представниками. Відповідно і виборці мають уявлення про те, кому вони довіряють представляти свої інтереси в державі, до кого безпосередньо варто звертатися для представлення інтересів громади;

г) часто (але, на жаль, не завжди) зростає якість обраних осіб (адже голосування персональне, а не списком, і виборці мають змогу побачити кандидатів на власні очі та поспілкуватися з ними);

д) дана система дає можливість бути обраним позапартійному кандидату, таким чином зменшується вплив політичних партій на життя суспільства.

Що стосується основних недоліків мажоритарних систем, то вони є такими [2]:

а) за системи абсолютної більшості часто доводиться проводити другий тур виборів (до якого потрапляють два кандидати, які набрали найбільшу кількість голосів з-поміж інших) або перевибори, а це зазвичай призводить до зменшення, зниження активності виборців, а відтак далеко не завжди обраний депутат представляє більшість населення свого округу. Тобто фактично переможець забирає все, а решта кандидатів й, відповідно, політичні позиції виборців, які за них голосували, жодним чином не представлені, що потенційно може призвести й до поляризації суспільства та розколу;

б) внаслідок двотуровості мажоритарної системи сама процедура виборів ускладнюється та дорожчає;

в) за системи абсолютної більшості у разі, якщо жоден з кандидатів у другому турі не отримав необхідної підтримки (50% + 1 голос), округ, у якому проводилися вибори, на певний час залишається непередставленим у парламенті;

г) часто дискримінуються малі, так звані треті партії, які практично втрачають шанси бути представленими у законодавчому органі тому, що виборці часто орієнтуються на представників найбільших та найвпливовіших (в сучасній Україні читай – найрейтинговіших партій, вважаючи, що представники так званих третіх партій не зможуть ефективно працювати в парламенті в умовах меншості);

д) влада має більше можливостей та ресурсів тиску на депутатів – мажоритарників, аби вони з особливо принципових для влади питань голосували саме так, як цього від них вимагають (особливо це стосується позапартійних кандидатів, які не мають можливості захистити себе за допомогою політичної партії);

е) при застосуванні мажоритарної системи є можливість (особливо у державній владі) впливати на результати виборів, застосовуючи різноманітні маніпулятивні технології (як-от – масове “переселення” виборців з одного округу до іншого, маніпулювання з кордонами виборчих округів).

Наразі мажоритарна система абсолютної більшості в Україні збережена не тільки на президентських виборах, а також використовується на місцевих виборах великих міст. Зокрема, у 2015 році відбувались вибори міських голів міст із кількістю виборців 90 тисяч і більше. А після набуття чинності Виборчим кодексом, восени 2020 року така система була застосована на виборах міських голів із кількістю виборців 75 тисяч і більше.

Такий перелік міст не обов’язково має бути сталим. У Виборчому кодексі закріплені показники кількості виборців як умова для визначення виборчої системи. Відповідно, якщо кількість виборців у громаді до наступних виборів зміниться, то система у цій громаді також може змінитись. Ключовою цифрою для встановлення виборчої системи є інформація про кількість виборців, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах станом на перший день місяця, що передє місяцю, в якому розпочинається виборчий процес цих місцевих виборів. І ця виборча система не може бути змінена до призначення наступних чергових або позачергових виборів у цій громаді [5].

Звичайно, що переваги й недоліки Виборчого кодексу стануть зрозумілими після перших виборів, але й на перший погляд деякі з них є очевидними. Кодекс має більше переваг, ніж недоліків, у вдосконаленні механізму легітимації публічної влади, які можна окреслити так: по-перше, практично відкритий характер партійного списку (за винятком перших дев’яти прізвищ списку), який формується залежно від рейтингу кандидата; по-друге, забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, трудових мігрантів, інших мобільних усередині країни громадян; по-третє, посилення гарантій участі у виборчому процесі людей з інвалідністю; по-четверте, уперше передбачена можливість для громадських організацій зареєструвати спостерігачів на рівні ЦВК; збереження механізмів збалансованого представництва двох статей у виборчих списках партій.

Недоліки Виборчого кодексу простежуються в тому, що: по-перше, перших дев’ять номерів у списку не залежать від рейтингу кандидатів, а висуваються з’їздом (зборами, конференцією) партії; по-друге, складно підрахувати голоси і встановити результати виборів, що завжди пов’язано з

можливістю фальсифікацій; по-третє, не врегульовано питання прозорості фінансування агітації в інтернеті й обсягів комерційної реклами; по-четверте, складним для розуміння виборців є механізм функціонування виборчої системи, що вимагає серйозної правопросвітницької роботи серед громадян.

**Висновки.** Отже, формування нової моделі української політичної системи на засадах вільного політичного ринку потребує і нової якості виборчої системи, у межах якої мають бути закріплені загальні “прозорі” правила електоральної конкуренції, які створюватимуть рівні стартові умови для всіх політичних гравців. З огляду на це основними завданнями подальшого розвитку виборчої системи України є застосування оптимальних, з погляду сприяння демократичному розвитку суспільства, виборчих формул та забезпечення дійсно демократичного характеру виборів. А для цього важливо, щоб виборча система: по-перше, відповідала історичним, культурним та ментальним особливостям народу; по-друге, була сформована на основі міжнародних стандартів конституціоналізму й демократії; по-третє, розглядалася чинною владою як стратегія розвитку України як сучасної конституційної держави.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ключковський Ю. (2021). Виборчий кодекс: блиск і злиденність кодифікації. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/Kluchkovskyj\\_2021\\_07\\_09.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Kluchkovskyj_2021_07_09.pdf)
2. Кобржицький В. В. Мажоритарна і пропорційна виборчі системи: переваги та недоліки. URL: <https://social-science.uu.edu.ua/article/73>
3. Закірова С. (2020). Досягнення і втрачені можливості нового Виборчого кодексу України. *Громадська думка про правотворення*. № 1 (186). С. 7. URL: <http://www.nbuviap.gov.ua/images/dumka/2020/1.pdf>
4. КСУ публічно розгляне подання 45 нардепів щодо оскарження відміни мажоритарки. URL: <https://www.oporaua.org/news/parliament/22996-ksu-publichno-rozgliane-podannia-45-nardepiv-shchodo-oskarzhennia-vidmini-mazhoritarki>
5. Жемчужникова К. Історія виборів: виборчі системи в Україні. URL: [http://www.oporaua.org/news/vybory/election\\_history/22821-istoriia-viboriv-viborchi-sistemi-v-ukrayini](http://www.oporaua.org/news/vybory/election_history/22821-istoriia-viboriv-viborchi-sistemi-v-ukrayini)

### REFERENCES

1. Kliuchkovskiy Yu. (2021). *Vyborchyi kodeks: blysk i zlydennist kodyfikatsii* [Electoral Code: brilliance and poverty of codification] URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/Kluchkovskyj\\_2021\\_07\\_09.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Kluchkovskyj_2021_07_09.pdf) [in Ukrainian].
2. Zakirova S. (2020). *Dosiahnennia i vtracheni mozhlyvosti novoho Vyborchoho kodeksu Ukrainy* [Achievements and missed opportunities of the new Electoral Code of Ukraine]. *Hromadska dumka pro pravotvorennia*. No. 1 (186). S. 7. URL: <http://www.nbuviap.gov.ua/images/dumka/2020/1.pdf> [in Ukrainian].
3. *KSU publichno rozghliane podannia 45 nardepiv shchodo oskarzhennia vidminy mazhoritarki* [The CCU will publicly consider the submission of 45 people's deputies challenging the abolition of the majoritarian party]. URL: <https://www.oporaua.org/news/parliament/22996-ksu-publichno-rozgliane-podannia-45-nardepiv-shchodo-oskarzhennia-vidmini-mazhoritarki> [in Ukrainian].
4. Kobrzytskyi V. V. *Mazhoritarna i proporsyina vyborchi systemy: perevahy ta nedoliky* [Majoritarian and proportional electoral systems: advantages and disadvantages.]. URL: <https://social-science.uu.edu.ua/article/73> [in Ukrainian].
5. Zhemchuzhnykova K. *Istoriia vyboriv: vyborchi systemy v Ukraini* [History of elections: electoral systems in Ukraine]. URL: [http://www.oporaua.org/news/vybory/election\\_history/22821-istoriia-viboriv-viborchi-sistemi-v-ukrayini](http://www.oporaua.org/news/vybory/election_history/22821-istoriia-viboriv-viborchi-sistemi-v-ukrayini) [in Ukrainian].

*Дата надходження: 01.05.2023 р.*

**Olena Romtsiv**

Lviv Polytechnic National University  
Associate Professor of the Department  
of Theory of Law and Constitutionalism  
Educational and Scientific Institute of Law,  
Psychology and Innovative Education,  
Candidate of Law, Associate Professor  
olena.i.romtsiv@lpnu.ua  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3776-7120>

## **CHARACTERISTICS OF THE ELECTORAL SYSTEM OF UKRAINE THROUGH THE PRISM OF THE ELECTORAL CODE OF UKRAINE**

It has been established that the process of constant reform of the electoral legislation has a negative effect on the practice of its implementation. As you know, stable legislation is the most productive, and stable legislation is that which most adequately reflects public needs and provides effective mechanisms for their legal regulation.

In many EU member states, the procedure for preparing and holding elections is determined by the Electoral Code. The Electoral Code allows not only to systematize and unify various types of election procedures, but also to create a legal basis, according to which instead of several normative legal acts, one would operate, which would regulate all legal relations in the electoral sphere without exception. Before the adoption of the Electoral Code, the electoral legislation of Ukraine consisted of an array of laws and regulatory acts that were partially duplicated, and in some cases had differences where there should be a unified approach to legal regulation.

It has been found that the proportional electoral system with open lists, provided for by the Election Code of Ukraine for the elections of people's deputies, has a number of advantages of application in our state, namely: the general interest of citizens in the electoral process will increase, voters will be more careful in choosing worthy candidates; under this electoral system, a direct connection is established between a specific candidate and a voter, because voters know who they are voting for; the influence of corruption schemes will decrease and the chances that the parties will be able to send unprofessional candidates to the Verkhovna Rada of Ukraine will decrease significantly; competition between politicians in the party itself should increase, each deputy will be forced to work so that he is elected by the voters, and not to think about how to buy "passing" seats.

**Key words:** Election Code of Ukraine; proportional electoral system; majoritarian electoral system; open lists; voters.