

Максименко Т. В.,

аспірантка

Львівського університету бізнесу та права

ORCID: 0000-0002-6600-8596

ВИБОРЧИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ**ELECTORAL CODE OF UKRAINE: CONCEPTUAL PRINCIPLES**

У статті акцентується увага, що вибори – це фундамент демократичного суспільства. Розглянуто теоретичні засади дослідження виборчого процесу як суспільного явища та концептуальні підходи до кодифікації виборчого законодавства; проаналізовано основні положення Виборчого кодексу України, а також виявлені недоліки та колізії кодексу з чинним законодавством України. Проведено аналіз нормативно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні; виявлено особливості впливу виборчих систем на виборчий процес. Виокремлено ключові проблеми виборчого процесу та запропоновано підходи до їх розв'язання, проаналізовано світовий досвід антикризового управління виборчим процесом та оцінено можливості його використання в Україні.

На основі всебічного дослідження виборчого процесу, як соціального явища підкреслюється, що кожна виборча кампанія характеризується певною специфікою та особливим ставленням до неї як з боку суспільства так і держави. Визначено, що вибори – це складне явище, яке базується не лише на законодавстві, судовій системі, міжнародних стандартах, але й на масовій психології електорату, історичних традиціях, політичній культурі, економічній та політичній ситуації, демократичних цінностях. Справедливий виборчий процес відіграє значну роль у формуванні демократії та є стабілізуючим інструментом для зняття соціальної напруги у суспільстві. Якщо вибори проводяться таким чином, що вони по суті стають політичною та організаційною кризою для суспільства, державний апарат має реагувати через запровадження антикризового управління виборчим процесом та удосконалення виборчого законодавства. В цьому контексті важливим є не тільки виборче законодавство, але й кримінальне законодавство та правоохоронна система. Підкреслюється важливість виборчої системи, від якої залежить організація та управління виборчим процесом і яка зокрема впливає на всі інститути політичної системи країни. Проведений аналіз світових виборчих систем, показав у висновку, що кожна з них має свої переваги та недоліки. Успішність однієї й тієї ж виборчої системи може бути різною в залежності від політичних реалій кожної конкретної країни.

Ключові слова: вибори, виборчий процес, виборче законодавство, кодифікація, виборчі системи.

The article is focused on the fact that elections are the foundation of the democratic society. The theoretical foundations of the study of the electoral process as a social phenomenon and conceptual approaches to understanding crisis management are considered. The assessment of the features of crisis management of the electoral process in Ukraine is conducted based on the analysis of scientific views of the researchers of our country. The analysis of the legal support of the electoral process in Ukraine is conducted; the features of the influence of electoral systems on the electoral process are revealed. The problems of the electoral process were singled out and approaches to their solution were proposed.

Based on a comprehensive study of the electoral process as a social phenomenon, it is emphasized that each election campaign is characterized by certain specificity and special attitude to it by civil society and the state. It is determined that elections are a complex phenomenon, based not only on legislation, the reception of international norms and a powerful judicial system, but also on the mass psychology of the electorate, historical traditions, political culture, economic and political situation, democratic values of the electoral process, etc. It is revealed that the issue of governing the electoral process plays a significant role in shaping the democratic regime and is a stabilizing tool for relieving social tension in society. Therefore, when elections are conducted in such a way, that they essentially become both a political and organizational crisis for society, the state has to react through the introduction of anti-crisis management of the electoral process. In this context not only electoral law is important, but an extremely important role is also played by criminal law and the justice system. The importance of the electoral system, on which the organization and management of the electoral process depends and which affects all the institutions of the political system of the country, is emphasized. The analysis of electoral systems operating in the world has shown that they have their advantages and disadvantages.

Key words: elections, electoral process, electoral legislation, codification, electoral systems, crisis, crisis of public administration, problems of electoral process management.

Актуальність проблеми дослідження.

Демократичні вибори до органів представницької влади в сучасному суспільстві є важливим соціально-політичним заходом, основна мета якого полягає в легітимному відтворенні соціального представництва в системі державного управління. У той же час, в умовах політичної глобалізації, зростання взаємодії та взаємозалежності держав на міжнародній арені, питання організації виборчого процесу виходить на наддержавний рівень, трансформуючись в об'єкт міжнародно-правового регулювання.

Звертаючись до вітчизняних реалій, відзначимо, що через постійні зміни у виборчому законодавстві України та складність публічного управління виборчим процесом як напрямку державного регулювання, у сфері виборчого законодавства накопичилась низка питань, які вимагають швидкого і водночас системного вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В Україні проблеми місцевих виборів, актуальні питання безпосередньої демократії, народовладдя, зокрема різні аспекти правового регулювання виборів, досвід реалізації виборчого законодавства, досліджували: Ю.Б. Ключковський, Л.М. Костецька, В.Д. Бабкін, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Ф.Г. Бурчак, Р.К. Давидов, В.М. Кампо, В.В. Копейчиков, М.І. Корнієнко, Л.Г. Кривенко, М.І. Малишко, П.Ф. Мартиненко, В.Ф. Мелашенко, О.М. Мироненко, Г.О. Мурашин, Н.Р. Нижник, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, А.О. Селіванов, М.І. Ставнійчук, В.Я. Тацій, О.Ф. Фрицький, П.Ф. Чалий, В.М. Шаповал, Л.П. Юзьков, О.П. Бойко та інші.

Мета дослідження – проаналізувати концептуальні засади реформування виборчого законодавства в Україні.

Методи дослідження. Досягнення мети й вирішення поставлених завдань стало можливим завдяки широкому використанню комплексу взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих сучасних загальнонаукових та спеціальних методів, спрямованих на отримання об'єктивних достовірних результатів.

Виклад основного матеріалу. Проаналізувавши особливості проведення парламентських та місцевих виборів в Україні впродовж всього періоду незалежності нашої держави можна дійти висновку, що ні мажоритарна, ні пропорційна із закритими списками, ні змішана системи виборів, так само як і «гібридна» система, яка застосовувались на місцевих виборах 2015 року, не забезпечували дотримання демократичних стандартів при проведенні виборчих кампаній та якісного оновлення Верховної Ради та органів місцевого самоврядування. Вищезазначені виборчі системи продукували політичні корупцію, зокрема, купівлю місць у списках та фактичну купівлю виборчих округів, масовий підкуп виборців, використання

адміністративного ресурсу та брудних виборчих технологій.

Відтак не дотримувався принцип справедливих виборів. Останній, у свою чергу, можна характеризувати як сукупність наступних складових: якість виборчого законодавства; безсторонність суб'єктів владних повноважень, недопущення зловживання адміністративним ресурсом; забезпечення спостереження за виборами; існування ефективної системи оскарження виборчих правопорушень [6, с. 25].

У цьому контексті варто відзначити необхідність врахування кращих здобутків виборчого законодавства країн Європи, зокрема, в частині кодифікації виборчого законодавства [7, с. 10].

Слід також зазначити, що впродовж багатьох років в українському політикумі, науковому та експертному середовищі точилися дискусії щодо необхідності кодифікації виборчого законодавства. Зокрема, в якості однієї із змістовних цілей кодифікації виборчого законодавства можна визначити забезпечення системності та логічної взаємної узгодженості викладу нормативного матеріалу на основі єдиної системи принципів виборчого права, явно закріплених у кодексі та спільних для всіх типів виборів, чітке визначення змісту галузевих та інституційних принципів з урахування міжнародних виборчих стандартів (європейського виборчого доробку) [5, с. 692].

Відтак впродовж останніх років представники інститутів громадянського суспільства та окремі політики активно виступали за докорінне реформування системи виборчого законодавства шляхом запровадження пропорційної системи із відкритими списками. Досягти цієї мети планувалось через ухвалення кодифікованого законодавчого акту – Виборчого кодексу України. Саме активна позиція громадськості врешті-решт дала змогу подолати спротив основних політичних гравців, для яких якісна зміна виборчого законодавства була явно не вигідною.

11 липня 2019 року Верховною Радою України VIII скликання було прийнято в цілому як закон проект Виборчого кодексу (реєстр. № 3312-1). Варто зазначити, що до тексту проекту цього законодавчого акту в редакції до другого читання було подано багато зауважень, притому доволі суттєвих, від експертів Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України. Зокрема, у висновку Головного юридичного управління наголошувалось на тих положеннях законопроекту, що не відповідають Конституції України, не узгоджуються з іншими законами України або стосуються неналежної техніки законопроекування у контексті якості закону [4].

У вересні 2019 року цей законодавчий акт було повернуто до Верховної Ради з Пропозиціями Президента України. Відповідно до тексту цих Пропозицій, Кодекс, що надійшов на підпис, містить положення, які не відповідають

Конституції України, не враховують останні позитивні зміни до виборчого законодавства, спрямовані на його удосконалення, не узгоджуються із законодавчими актами, які є базовими у відповідній сфері, не забезпечують належної регламентації й організації виборчого процесу, ефективного контролю за здійсненням виборчих процедур [10].

Водночас у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України зазначено, що у тексті Пропозицій Президента відсутні чітко сформульовані пропозиції, а замість конкретних формулювань подається обґрунтування, чому саме Президент України не погоджується з окремими приписами Кодексу. Крім того, в окремих пунктах Пропозицій Президента України відсутній аналіз приписів Кодексу, з якими не погоджується Глава держави, або лише зазначається, що Кодекс не враховує законодавчих актів, спрямованих на удосконалення виборчого законодавства, або декларується невідповідність приписів Кодексу вимогам чинного законодавства без обґрунтування. Також містяться загальні приписи про те, що використовується у Кодексі термінологія потребує узгодження з вимогами низки законодавчих актів, проте не зазначається, які саме приписи потребують узгодження. Варто зазначити, що зміст деяких зауважень також не може бути однозначно з'ясований [3].

Детально проаналізувавши Пропозиції Президента України до Виборчого кодексу України, можна дійти висновку, що не всі вони були належним чином обґрунтовані, а деякі фактично зумовлені політичною доцільністю, а не потребою ухвалення цілісного і несуперечливого законодавчого акту.

Кодекс набув чинності 1 січня 2020 року, за винятком декількох підпунктів перехідних положень, один із яких починає діяти з 1 липня 2020 року. Положення щодо здійснення повноважень органів адміністрування та органів ведення Державного реєстру виборців регіональними та територіальними представництвами Центральної виборчої комісії набирають чинності з дня, наступного за днем прийняття ЦВК рішення про початок роботи її регіональних і територіальних представництв [2].

Ціла низка запропонованих законопроектів змін були актуальними і доцільними, утім загалом даний законопроект в редакції до другого читання був доволі недосконалим, мав цілу низку сумнівних або навіть неприйнятних положень, які можуть призвести до порушення конституційних прав громадян обирати і бути обраними.

Представники неурядових організацій наголошували на важливості, врахування у ході реформи виборчого законодавства рекомендацій, заснованих на міжнародних стандартах демократичних виборів, які, зокрема, були

запропоновані міжнародними та національними місіями спостереження за виборами, Венеціанською комісією, ОБСЄ / БДІПЛ, IFES, ОПОРОЮ, Групою держав проти корупції (GRECO) та іншими міжнародними організаціями.

Врешті-решт після тривалих дискусій законопроект було ухвалено в цілому як закон 16 липня 2020 року. При цьому ціла низка найбільш дискусійних поправок, зокрема, поріг партизації (поріг застосування пропорційної виборчої системи), відсоток виборчої квоти, який має набрати кандидат, щоб просунути вгору по списку, розмір застави, форма виборчого бюлетеня тощо були винесені на розгляд у сесійну залу. Також було враховано цілу низку поправок, які стосувалися процедурних питань діяльності Центральної виборчої комісії та територіальних виборчих комісій [11].

22 липня закон було підписано Президентом України, в той же день він був опублікований у «Голосі України», а наступного дня набув чинності.

Характеризуючи основні концептуальні засади Виборчого кодексу в чинній редакції, варто зазначити наступне.

Кодекс передбачає пропорційну виборчу систему з відкритими регіональними списками. Згідно з цим законодавчим актом виборці голосуватимуть не тільки за партію, а й за конкретного кандидата в списку партії.

Вибори народних депутатів України здійснюються на засадах пропорційної системи відповідно до єдиних списків кандидатів у депутати в загальнонаціональному виборчому окрузі, з яких формуються регіональні виборчі списки кандидатів у депутати від партій. Кодекс гарантує, що перші дев'ять кандидатів партійного списку потрапляють до парламенту, якщо партія пододала п'ятивідсотковий бар'єр.

При формуванні партійних списків політичні сили зобов'язані дотримуватися гендерного балансу: в кожній п'ятірці кандидатів має бути не менше двох осіб кожної статі. При формуванні загальнодержавного і регіональних виборчих списків партія повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого до п'ятого, з шостого до десятого і т.д.) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі).

На виконання норм Конституції Кодексом передбачено, що чергові вибори до Верховної Ради проходять в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень парламенту. Позачергові вибори депутатів відбуваються в останню неділю шістдесятиденного терміну після опублікування указу президента про дострокове припинення повноважень Верховної Ради. Загальнодержавні вибори, як президентські, так і парламентські, можуть проводитися одночасно з місцевим референдумом, позачерговими, повторними, проміжними, першими, додатковими місцевими виборами [2].

Право голосу на виборах депутатів сільської, селищної, міської ради, сільського, селищного, міського голови мають виборці, які належать до відповідної територіальної громади. Право голосу на виборах депутатів сільської, селищної, міської ради ОТГ та сільського, селищного, міського голови мають виборці, які належать до відповідної об'єднаної територіальної громади. Право голосу на виборах депутатів районної ради мають виборці, які належать до однієї з територіальних громад відповідного району. Право голосу на виборах депутатів обласної ради мають виборці, які проживають на території області. Право голосу на виборах депутатів районної у місті ради (у місті з районним поділом, де утворені районні у місті ради) мають виборці, які належать до територіальної громади відповідного міста і проживають на території відповідного району в місті. Право голосу на виборах старости села, селища мають виборці, які належать до відповідної ОТГ і проживають на території відповідного села, селища, що входить до складу ОТГ. Право голосу на додаткових виборах депутатів сільської, селищної, міської ради мають виборці, які належать до територіальної громади, що приєдналася до ОТГ у порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2].

Відповідно до Кодексу громадяни України, які проживають за кордоном, а також особи, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за рішенням суду знаходяться в місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади і не мають права голосу на місцевих виборах.

У Кодексі деталізовано конституційні норми щодо заборони будь-яких прямих або непрямих привілеїв або обмежень виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, інвалідності та стану здоров'я, за мовними або іншими ознаками.

Низка положень Кодексу, безумовно, є помітним кроком уперед у напрямку вдосконалення виборчого законодавства. Насамперед варто зазначити про запровадження пропорційної виборчої системи. Також Кодексом передбачено запровадження гендерних квот (включення до кожної п'ятірки кандидатів у списках на парламентських та місцевих виборах не менше двох кандидатів кожної статі) та відповідальності за їх недотримання, удосконалення порядку адміністрування і ведення Державного реєстру виборців, запровадження електронної системи фінансової звітності партій і кандидатів на виборах, посилення гарантій виборчих прав людей з інвалідністю, удосконалення порядку проведення передвиборної агітації, підрахунку

голосів, встановлення підсумків голосування та результатів виборів.

Водночас, Кодекс містить і цілу низку концептуальних недоліків. Одним з ключових недоліків є те, що передбачена ним «пропорційна виборча система з відкритими списками» не робить списки партій на виборах повністю відкритими. Так, для того, щоб просунутись вище по списку, кандидату треба набрати доволі значний відсоток (не менше ніж 25 відсотків від виборчої квоти). Відтак все-таки не виборці, а партійні керівники мають вирішальний вплив на те, яким є місце у виборчому списку того чи іншого кандидата.

Крім того, рівень представництва громади або регіону у певній раді залежатиме від явки виборців у день голосування, а не кількості зареєстрованих у громаді / регіоні виборців, як це має місце в усіх країнах Європи, де використовується пропорційна система з відкритими списками.

Виборчий кодекс не передбачає дієвих механізмів забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни категорій громадян, які й надалі не зможуть в повній мірі скористатись своїми виборчими правами на місцевих і парламентських виборах. Він також не містить інструментів професіоналізації виборчих комісій (у тому числі шляхом запровадження обов'язкового навчання всіх претендентів до складу комісій з питань виборів з подальшою їх сертифікацією).

Кодекс не регулює належним чином новітні форми агітації (у тому числі в Інтернеті та соціальних мережах) [2]. У Кодексі варто було б приділити більше уваги зменшенню обсягу тіньового фінансування агітації, включаючи забезпечення прозорості усіх поточних фінансових транзакцій з поточних рахунків виборчих фондів. Активне використання інформаційних технологій також доцільно передбачити при веденні Реєстру виборців та в інших виборчих процедурах.

У Виборчому кодексі запропоновано нетиповий метод розподілу місць, який може суттєво впливати на шанси партій на обрання до парламенту та легітимність виборчої системи. Майже в кожній виборчій системі для парламентських виборів у країнах світу, рівень представництва округу (кількість відведених йому місць) в парламенті визначається на основі певної комбінації кількості населення / виборців та географії. Дуже малі округи інколи можуть мати дещо завищене представництво, але за загальним правилом округи представлені в парламенті пропорційно до кількості населення / виборців в них.

Таким чином, один мільйон людей в умовному північному окрузі отримує приблизно таку ж кількість представників, як і один мільйон людей в умовному південному окрузі. Цим нівелюється вплив непередбачуваності явки на розподіл місць між партіями, здатний викривити

представництво співрозмірних округів. Наприклад, якщо виборці в одному регіоні стикаються з вищими бар'єрами стосовно реєстрації або голосування, їхній регіон не виявиться недопредставленим у національному парламенті. Або ж якщо вони проголосують за партії, сконцентровані саме в їхньому регіоні, вони не будуть покарані за це заниженим представництвом.

Виборчим кодексом передбачено, що кількість отриманих партією мандатів у загальнодержавному та кожному з регіональних округів визначатиметься залежно від загальнодержавної виборчої квоти (кількість голосів, поданих за всі партії, які отримали право на участь у розподілі мандатів, поділена на кількісний склад парламенту).

Кількість голосів, отриманих партією у кожному регіональному окрузі ділитиметься на загальнодержавну квоту. Отримане в результаті такого ділення ціле число і буде кількістю мандатів, отриманих партією в окрузі. Наслідком застосування такого механізму розподілу мандатів в округах / виборчих регіонах стане те, що рівень їх представництва у парламенті залежатиме від кількості виборців, які проголосували в окрузі, а не від кількості зареєстрованих виборців.

Висновки та перспективи подальших розробок у даному напрямку. Реформа виборчої

системи залишається важливим інструментом зміцнення української демократії. Відмова від проведення виборів в одномандатних виборчих округах, перехід на пропорційну виборчу систему з голосуванням у регіональних виборчих округах та належно опрацьований механізм голосування і розподілу місць за відкритими списками можуть сприяти посиленню підзвітності депутатів перед виборцями, внутрішньопартійній стабільності та стабільності парламентської коаліції й уряду. Проте жодну з виборчих систем не слід розглядати як панацею від слабкостей української політичної системи. Успішність однієї й тієї ж виборчої системи може бути різною в залежності від політичних реалій кожної конкретної країни. Відтак доцільно подальше вивчення досвіду виборчого законодавства розвинутих країн з метою розумної адаптації його кращих положень у систему вітчизняного законодавства. Доцільним є також подальший детальний аналіз Виборчого кодексу України в контексті ефективності та прозорості передбачених ним правил і процедур проведення виборів. Саме на основі такого аналізу, який має бути всебічним і неупередженим, а не виходячи зі швидкоплинної політичної кон'юнктури, може бути доцільним вдосконалення окремих положень Виборчого кодексу.

Список використаних джерел:

1. Аналіз стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту Виборчого кодексу (№ 3112–1): матеріали за результатами регіональних дискусій / Ю. Ключковський, О. Бурмагін, В. Венгер, Є. Радченко. Київ: Фенікс, 2018. 98 с.
2. Виборчий Кодекс України від 19.12.2019 р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 12.05.2020).
3. Висновок на Пропозиції Президента України до Виборчого кодексу України реєстр. № 0978 від 13.09.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66849 (дата звернення: 21.06.2020).
4. Зауваження до проекту Виборчого кодексу України URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671 (дата звернення: 15.06.2020).
5. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія / Ю.Б. Ключковський. К.: Ваіте, 2018. 908 с.
6. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2019. 36 с.
7. Костецька Л. М. Особливості антикризового управління виборчим процесом в Україні: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Костицька Лідія Миколаївна; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2019. 20 с.
8. Пропозиції до Виборчого кодексу України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66849 (дата звернення: 18.06.2020).
9. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України від 16 липня 2020 року. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/7499.html> (дата звернення: 21.07.2020).