

## ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

*Удосконалення політико-правового забезпечення є необхідним, оскільки на законодавчому рівні визначається і тип виборчої системи загалом, і конкретизується кожен крок виборчого процесу. Наближення фундаменту законодавчої бази до європейських стандартів та врахування специфіки Української держави дасть змогу впроваджувати безпосереднє волевиявлення народу як основну передумову легітимності влади. **Ключові слова:** політика, політичні відносини, виборче законодавство, виборчий процес, демократизація суспільства.*

***Olga Borynska. Ways to Improve Political and Legal Support of the Election Process in Ukraine.** As the type of the election system in general as well as each step of the election process is determined on the legislation level, the improvement of political and legal support is necessary. Adjusting the basics of the legislation framework in compliance with European standards and taking into consideration peculiarities of Ukraine will provide a possibility to ensure a free expression of the electors' will as a fundamental precondition of legitimacy of state authority. **Keywords:** politics, political relations, election legislation, election process, democratization of society.*

Визначаючи шляхи гармонійного розвитку держави, мета якої консолідована демократія, необхідно усвідомлювати два основні напрями впровадження структурних змін. Перший напрям — удосконалення політико-правового забезпечення, оскільки на законодавчому рівні визначається і тип виборчої система загалом, і конкретизується кожен крок виборчого процесу. Наближення фундаменту законодавчої бази до європейських стандартів та специфіки кожної національної держави дасть змогу впроваджувати безпосереднє волевиявлення народу як основну передумову легітимності влади. Другий напрям — побудова громадянського суспільства, основне місце в якому належить політичній культурі громадян, на етапі формування якого важливу роль відіграють неурядові організації, які діють всередині держави.

У цій статті більш детально зупинимосся на першому напрямі. Отже, зміни у політико-правовому забезпеченні (у напрямі більш

уніфікованих за формою і більш демократичних за наповненням) є необхідною складовою для демократичного поступу Української держави.

Після розпаду СРСР і до сьогодні в Україні спостерігається активна трансформація політичної системи. Покращання виборчого законодавства, рекомендованого міжнародними організаціями чи ініційованого всередині держави, необхідно за умови, якщо держава прагне зробити виборчий процес максимально прозорим і таким, який відповідав би основним правам людини. Одним із визначальних чинників цього аспекту є еволюція виборчої системи, алгоритм дії якої закладено у виборчому законодавстві.

Грунтуючись на методологічних дослідженнях відомого політолога А.Лейпхарта, спробуємо з'ясувати, яка виборча система (мажоритарна, пропорційна чи змішана) та яка форма правління (парламентська чи президентська) є найбільш доцільними для розвитку держави, яка ще перебуває на перехідному етапі. Відповідно, вирішення цього питання є основою удосконалення виборчого законодавства [11].

Порівняльний аналіз показав, що тип виборчої системи тісно пов'язаний із розвитком партійної системи держави, з типом чинної виконавчої влади — тобто однопартійний чи коаліційний уряд. Держави, у яких на виборах діє принцип більшості, швидше за все утверджують двопартійні системи, однопартійні уряди. Там домінує становище виконавчої влади стосовно законодавчих органів. Перераховані ознаки узгоджуються з вестмінстерською або мажоритарною виборчою системою, тоді як пропорційне представництво відповідає багатопартійній системі, коаліційним урядам і більш поміркованому співвідношенню виконавчої та законодавчої гілок влади [11]. Проводячи паралелі, зазначимо, що практично всі держави, серед них і Україна, після розпаду СРСР обрали мажоритарну систему, але у жодній з них вона не привела до вищеперерахованих ознак, дестабілізуючи суспільство і надаючи можливостей виконавчій владі в особі президента закріпити свої повноваження шляхом внесення змін до конституцій.

Розглядаючи другу альтернативу конституційного устрою — парламентську і президентську форми правління, варто відзначити, що вони також впливають на трансформацію політичної системи у мажоритарну чи пропорційну. Зокрема, президентська форма впливає і на партійну систему, і на тип виконавчої влади, схильючи у напрямі мажоритарної, тоді як на співвідношення

виконавчої та законодавчої частин — в напрямі пропорційної. Президентські системи, формально розмежовуючи виконавчу і законодавчу гілки влади, зазвичай досягають їх певної рівноваги. У той же час, президентська форма сприяє утвердженню двопартійної системи. Якщо вибори у законодавчі органи збігаються з президентськими, то навіть за пропорційного представництва пропрезидентська партія зазвичай отримує більшість [11]. На прикладі Середньоазійських республік можемо спостерігати, як президент не просто зміцнив свою одноосібну владу, але і практично нівелював функції законодавчої. Щодо України, то розподіл гілок влади зберігався за весь період незалежності.

Суперечність між ефективністю президентської і парламентської формами правління ґрунтуються на розбіжностях між виборчими системами. Прихильники президентської форми розглядають як важливу демократичну цінність пряме всенародне обрання головного носія виконавчої влади. Натомість парламентаристи вважають зосередження влади в руках однієї особи таким, що не відповідає демократичному духу. Основним питанням цілого ряду дискусій стало з'ясування ефективності: одні прихильники підкреслювали роль Президента, що забезпечує сильне та ефективне керівництво, інші — небезпеку конфлікту у співпраці виконавчої та законодавчої влади [4].

Особливістю політичного розвитку України можна вважати часту зміну виборчого законодавства: проведення практично кожних чергових виборів народних депутатів України та Президента України регулюється іншим законодавчим актом. З одного боку, це ускладнює практику застосування закону під час виборчого процесу, з іншого — такі постійні зміни були викликані швидким суспільно-політичним розвитком українського суспільства, бурхливим проявом якого стали події кінця 2004 р. За останні роки додатковим фактором, що вплинув на еволюцію не лише законодавчого регулювання виборчих механізмів і процедур, а й власне виборчої системи, стали постійні намагання змінити конституційні засади стосунків між законодавчою та виконавчою владою у державі, змістити центр тяжіння у змішаній (президентсько-парламентській) формі державного правління в Україні, зафіксованій Конституцією 1996 р., у бік парламенту [14].

Незважаючи на те, що свого часу закон України «Про вибори Президента України» був найбільш процедурно виписаним у системі виборчих законів, під час виборів вади його правового регулювання

доводилося виправляти Центральній виборчій комісії. Нагадаю, що саме цей закон, конкретизуючи цілу низку загальних повноважень Центральної виборчої комісії, вперше надав їй права безпосереднього прийняття обов'язкових для застосування виборчими комісіями роз'яснень з питань його реалізації. Зважаючи на неповноту регулювання виборчих процедур, Центральна виборча комісія в межах своїх повноважень за період президентської виборчої кампанії 1999 р. ухвалила близько 50 положень, методичних роз'яснень, рекомендацій щодо порядку застосування виборчого закону з питань організаційно-методичного та документального забезпечення виборів Президента України. Така практика складається не лише в Україні. В Російській Федерації Центральна виборча комісія, готуючись до чергових парламентських виборів 2002 р. та президентських виборів 2003 р., опрацювала ряд роз'яснень до абсолютно нових федеральних законів «Про вибори депутатів Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації» від 20 грудня 2002 р. та «Про вибори Президента Російської Федерації» від 10 січня 2003 р. [3].

В Україні прийняття 25 березня 2004 р. Закону України «Про вибори народних депутатів України» фактично засвідчило початок нового відліку часу та кардинальних змін у визначенні основних засад формування вищого законодавчого органу держави, який в умовах проведеної політичної реформи є керівним органом влади, що формує стратегію розвитку суспільства в цілому. Надбанням демократії як віддзеркаленням дії конституційного принципу багатоманітності ідеології та політики в суспільстві необхідно розцінювати перехід на пропорційну систему формування парламенту за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій [14].

Такі засади виборів народних депутатів України узгоджуються з конституційними принципами народного волевиявлення на основі загального рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, виходячи з яких, безпосереднє виборче право громадян необхідно розцінювати як їх участь в управлінні державними справами та обранні органів державної влади. Таке право може бути забезпечене лише за умови, що виборчий закон має передбачити критерії, які дали б змогу визначити реальне волевиявлення кожного громадянина брати участь в управлінні державними справами способом безпосереднього прямого голосування за партію чи блок, представники яких, на його переконання, по-

винні представляти його інтереси у Верховній Раді України як вищому державному органі.

Мета законопроекту полягала у необхідності уточнення ряду положень закону України «Про вибори народних депутатів України», які стосуються голосування проти підтримки кандидатів у депутати та розподілу мандатів депутатів, виборчі списки яких за підсумками голосування на виборах депутатів набрали не менше трьох відсотків голосів виборців.

У країнах розвинутої демократії закони містять положення, відповідно до яких відсоток голосів виборців, набраний партією (блоком), вираховується не від загальної кількості бюлетенів, а — від загальної кількості бюлетенів, які було визнано дійсними, а рядок у бюлетені «проти всіх» — відсутній. Голосування «проти всіх» є нічим іншим, як узаконеним способом формування у виборців громадянської апатії, своєрідного тиску на їх реальний вибір та реалізацію волі і спотворенням самої суті виборів [15].

На нашу думку, варто відзначити, що міжнародні організації неодноразово у вигляді рекомендацій щодо поліпшення виборчого законодавства наголошували на позиції виключити можливість голосувати «проти всіх», оскільки вона відкриває шлях для голосів невизначеного статусу. Крім того, у країнах ЄС відсутній механізм щодо врахування бюлетенів «проти всіх» в остаточному визначенні відсотку голосів виборців на підтримку партій (блоків).

Українська дослідниця О.Тодика зазначає, що у прийнятті засадничих положень виборчого Закону були взяті за основу принципи виборів народних депутатів України, що діяли у період мажоритарної та змішаної системи виборів. Саме в цьому було закладено хибний вибір методології регулювання виборчого процесу, методики підрахунку голосів та визначення реального волевиявлення громадян України. У такому разі представниками інтересів громадян, які проголосували проти всіх або бюлетені яких визнані недійсними, будуть особи, представлені у парламенті поза волею цих громадян. Якщо хто не брав участі у голосуванні, чи, відповідно, голосував проти всіх, або якщо його воля не визначена у зв'язку із визнанням його бюлетеня недійсним, немає підстав вважати, що цей громадянин шляхом голосування делегував свої права на представництво його інтересів у парламенті партіями чи блоками, зазначеними у виборчому бюлетені [18].

Огляд виборчого законодавства України свідчить, що загалом обрані правильні напрями розвитку цієї галузі. Однак відсутність

системності призводить до помилок, які інколи можуть закінчуватися відмовою від загалом правильних норм та напрямів розробки. В перспективі така несистемна робота парламенту над нормами виборчого права може сприяти погіршенню виборчого законодавства і відповідного погіршення якості виборчого процесу [5].

На нашу думку, практика реалізації виборчого законодавства в Україні все ж схиляє до того, що суди мають долучатися до виборчих справ лише тоді, коли виникають відповідні спори, коли йдеться про поновлення порушених виборчих прав тих чи інших суб'єктів виборчого процесу. Всі інші питання організації підготовки та проведення виборів відповідно до законодавства про вибори Президента України мають належати виключно до компетенції системи виборчих комісій.

На сьогодні можемо назвати низку положень, які могли б покращити чинне виборче законодавство: узгодження прийнятого Закону з Конституцією України та, відповідно, з правовими позиціями Конституційного Суду України, викладеними, насамперед, у Рішенні від 19 жовтня 2009 р. у справі про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України; врахування міжнародних стандартів щодо виборів, у тому числі і положень європейських рекомендацій, що викладені, зокрема, у спільному висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) спільно з Бюро демократичних ініціатив та прав людини ОБСЄ; усунення неузгодженостей, що мають місце в положеннях чинної редакції Закону «Про вибори Президента України» [15].

Запропоновані зміни стосуються насамперед таких ключових виборчих процедур, як зміни в частині утворення й організації роботи виборчих комісій. А саме — зняття обмежень прав громадян на участь у роботі виборчих комісій залежно від місця проживання; уточнення щодо складу дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць, утворених у стаціонарних лікувальних закладах або в установах виконання покарань чи слідчому ізоляторі, до яких не можуть входити працівники відповідних закладів або установ; вдосконалення механізму розподілу керівних посад у дільничних виборчих комісіях залежно від класифікації виборчих дільниць на малі, середні, великі; порядку організації роботи виборчих комісій та прийняття ними рішень [16].

У рекомендаціях міжнародних організацій, як приклад, вказується, що практично в усіх державах ЄС на законодавчому рівні

закріплено механізми, спрямовані на забезпечення незалежності, неупередженості та стабільності роботи виборчих комісій:

- забезпечення представництва партій та інших суб'єктів виборчого процесу у складі виборчих комісій (цей механізм особливо поширений у країнах Східної Європи);

- забезпечення представництва суб'єктів виборчого процесу під час роботи виборчих комісій (цей механізм застосовується практично в усіх країнах);

- занесення до складу виборчих комісій заступників членів комісій, які виконують повноваження членів комісій під час їхньої відсутності [1].

Отже, можемо підтвердити необхідність наближення національного виборчого законодавства до міжнародних стандартів. Особливої уваги заслуговують положення, що регламентують права виборців. Відповідно, за певною кількістю виборців має бути закріплене право законодавчої ініціативи. Необхідно передбачити можливість затвердження, скасування чи внесення змін до законів на загальнодержавних референдумах, розширити можливості для здійснення безпосереднього народовладдя на місцевому рівні.

Важливість реалізації прав громадян щодо участі в мирних зборах і мітингах в період після дня голосування і до оголошення підсумків виборів безумовна. Будь-які обмеження в цьому відношенні є недемократичними, оскільки такі дії є основним засобом висловлення мирного протесту і фундаментальним правом людини. Суттєві зауваження викликає введення двох видів голосування: електронного і паперового. Аналіз емпіричних даних та висновків експертів свідчить, що ці два види не можуть визнаватись як рівноцінні процедури волевиявлення громадян. Відповідно, рекомендується законодавчо визначитися у виборі одного з видів голосування і бажано віддати перевагу паперовому варіанту. Встановлений у більшості країн порядок голосування за відкріпними посвідченнями також викликає серйозні зауваження, тому що фактично залишається поза сферою спостереження і контролю [1].

Особлива увага зосереджена на необхідності удосконалення політико-правового забезпечення виборчого процесу під час президентських виборів в Україні. Закон України «Про вибори Президента України» набув чинності у серпні 2009 р., лише за п'ять місяців до призначених виборів. Суд визнав неконституційним положення, згідно з яким усі члени окружних виборчих комісій (ОВК) та дільничних виборчих комісій (ДВК) повинні проживати

в межах відповідного територіального округу чи дільниці, а також положення, яке визначає перебування на консульському обліку громадян, що проживають чи перебувають за кордоном, обов'язковою умовою реалізації виборчого права на виборах Президента. Внаслідок цього рішення суду на розгляд Верховної Ради були винесені нові зміни до закону про вибори [16].

Зміни стосовно покращання виборчого законодавства, рекомендовані міжнародними організаціями чи ініційовані всередині держави, необхідні за умови, якщо держава прагне зробити виборчий процес максимально прозорим і таким, який відповідає основним правам людини. Інститут політичних виборів сьогодні перебуває у стадії становлення і тому досить важливим завданням є удосконалення політико-правового забезпечення виборчого процесу, який повинен вирішувати наступні питання: якнайповніша реалізація волі громадян в основі виборчого законодавства; підвищення ефективності виборчого процесу; сприяння утвердженню партій у суспільстві і піднесення їх авторитету; структурування парламенту; сприяння політичній структуризації суспільства тощо.

---

1. АСЕЕЕО (Асоціація виборчих органів країн Центральної та Східної Європи). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.aceeeo.org>

2. Андрущенко Т. Зовнішні чинники президентської виборчої кампанії 2004 р. / Т. Андрущенко // Політичний менеджмент. — 2005. — № 3. — С. 71–79.

3. Аузан А.А. «Колея» российской модернизации / А.А. Аузан // *Общественные науки и современность*. — 2007. — № 6. — С. 54–60.

4. Білоус А. Виборча система України: проблеми й перспективи вибору / А. Білоус // *Політологічні читання*. — 1992. — № 2. — С. 46–52.

5. *Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики*: Збірник / Редкол.: М.М.Рябець (голова) та ін. — Київ: Центральна виборча комісія, 2001. — 360 с.

6. Гончарук В. Особливості трансформації виборчої системи сучасної України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / В. П. Гончарук. — К., 2001. — 16 с.

7. Дмитренко М. А. Тенденції розвитку політичної системи України // *Трансформація політичних систем на постсоціалістичному просторі: Матеріали міжнародної науково-теоретичної конференції: 8–9 лютого 2006 р.* / [укл. Г.О. Нестеренко; за ред. В.П. Беха]. — К. : НПУ імені М.П. Драгоманова, 2006. — С. 74–77.



8. Іванілов О. Політико-правові норми та їх вплив на функціонування політичної системи / О. Іванілов // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Політологія, Соціологія, Філософія. — 2008. — № 9. — С. 39–47.

9. Кочубей Л. Виборчі технології: політологічний аналіз (на прикладі виборів до парламенту сучасної України) / Л. Кочубей. — К.: ТОВ Вид-во «Юрид. думка», 2006. — 280 с.

10. Крап А. Роль нормативно-процедурних чинників політичної стабільності в суспільствах, що трансформуються / А. Крап // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Політологія. Соціологія. Філософія. — 2008. — № 9. — С. 52–58.

11. Лейпхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий / А. Лейпхарт. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks)

12. Лендъел М. Передумови та особливості децентралізації влади у Центральній та Східній Європі / Мирослава Лендъел // Політичний менеджмент. Спецвипуск. — 2007. — С. 167–178.

13. Лінецький С.В. Виборче законодавство та перспективи еволюції державного режиму сучасної України / С.В. Лінецький // Вісник політологічних наук. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.naiu.kiev.ua>

14. Новакова О. В. «Помаранчева революція» як криза легітимності владної еліти / О. В. Новакова // Політичний менеджмент. — 2005. — № 4. — С. 29–37.

15. Организация Безопасности и Сотрудничества в Европе (ОБСЕ). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.osce.org>

16. Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/15574.html>

17. Романюк О. Виборчі системи посткомуністичних країн: проблема раціональності в контексті демократичного транзиту / О. Романюк // Політичний менеджмент. — 2007. — Спецвипуск. — С. 186–196.

18. Тодика О. Ю. Вибори в парламенти країн СНД (порівняльно-правовий аспект): автореф. дис. на здобуття наук. степеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. Ю. Тодика. — Харків, 2002. — 20 с.

19. Фетеску І. А. Поняття прозорості політичних виборів та її нормативно-правове підґрунтя в Україні / І. А. Фетеску // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ОРІДУ. — Вип. 1 (25). — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. — С. 58–63.

20. Шаповал Є.В. Демократичний аудит як метод тестування електронних процесів / Є.В. Шаповал [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.politik.org.ua>

21. Шведа Ю.Д. Референдум як політичний інститут в умовах сучасної демократії / Ю.Д. Шведа. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.politik.org.ua>

22. Щедрова Г.П. Формування політичної культури в контексті розвитку громадянського суспільства / Г. Щедрова // Гілея (науковий вісник): Збірник наукових праць. — К., 2010. — Вип. 30. — С. 387–394.

23. Юрійчук Є. Вибірчі процеси в постсоціалістичних державах: шляхи демократизації / Є. Юрійчук // Вісник Центральної Вибірчої Комісії. — 2006. — № 4 (6). — С. 81–86.