

- lack of proper information field, the dependence of media from political parties and private interests of owners, not the audience;
- the media are not self-sufficient business;
- there is no alternative to private media, there is no balance of power in the information sphere between the state / public media and private.

At the same time the law of interaction between the authorities and the population is adequate functioning of communication between the government and the public.

Key words: information, information technology, media, problems defectiveness information space, the formation of social values.

УДК 324:328(477)"1994/2014":342.8

В. І. ЧУБАЄВСЬКИЙ

ПРАВОВІ ПІДСТАВИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ У ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРАХ (1994–2014 РР.)

Розглянуто еволюцію українського законодавства про вибори народних депутатів України у контексті аналізу форм електоральної участі громадян. Простежено характер унормування участі громадян на усіх етапах виборчого процесу: під час висування кандидатів, формування виборчих комісій, організації контролю над виборами та ін. Певну увагу приділено ролі партій, громадських організацій, міжнародних місій зі спостереження за ходом виборів тощо.

Ключові слова: закон, вибори, електорат, парламент, партії.

Чубаевский В. И. Правовые основы участия граждан Украины на парламентских выборах (1994–2014 гг.)

Рассмотрено эволюцию украинского законодательства про выборы народных депутатов Украины в контексте анализа форм электорального участия граждан: во время выдвижения кандидатов, формировании избирательных комиссий, организации контроля над выборами и др. Определенное внимание уделено роли партий, общественных организаций, международных миссий наблюдения за выборами.

Ключевые слова: закон, выборы, электорат, парламент, партии.

Chubajevs'kyj Vitalij. Legal bases of participation of citizens of Ukraine in the parliamentary elections (1994-2014 years)

The evolution of the Ukrainian legislature on the elections of the people's deputies of Ukraine in the context of the analysis of the forms of the electoral participation of the citizens in the different kinds of the electoral systems: majority (ab-

solute majority), mixed (proportional-majoritarian) and proportional have been considered.

Key words: *Ukraine, law, elections, the electorate, the Parliament, parties.*

Легітимність обраних народних депутатів значною мірою залежить від виборчої системи, яка в уявленнях людей має відповідати принципу справедливості. Однак, досвід проведення парламентських виборів в Україні показує, що виборче законодавство є засобом маніпуляції правлячих кіл і корегується залежно від політичної кон'юнктури. Свідченням тому його часті зміни напередодні чергових виборів.

Вагомий внесок у розробку правового регулювання виборчого процесу внесли такі науковці та практики, як В. Авер'янов, Я. Давидович, Ю. Ключковський, О. Лавринович, І. Кресіна, М. Мельник, Є. Перегуда, В. Погорілко, М. Рябець, М. Ставнийчук, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.

Перші демократичні вибори до Верховної Ради України часів незалежності відбулися 27 березня 1994 р. Вони проходили відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 18.11.1993 р. за мажоритарної системи абсолютної більшості¹. Головний недолік мажоритарної системи абсолютної більшості – це небезпека зриву виборів в окремих округах за браком можливості виконати формальні вимоги виборчого закону, що й підтвердили парламентський вибори 1994 р. в Україні – на 9.02.1995 р. Верховна Рада України була сформована лише на 90 % (45 вакантних мандатів)².

З метою формування більш якісного складу парламенту в новому законі віковий ценз для народних депутатів збільшено з 18 до 25 років.

Гласність при підготовці і проведенні виборів забезпечувалася участю на усіх головних етапах виборчого процесу довірених осіб кандидатів у депутати, або уповноважених ними на те осіб, по одному представнику від партій (блоків), учасників виборчої кампанії, трудових колективів, які висунули кандидатів в депутати, від позапартійних комітетів виборців, створених для контролю за ходом виборчої кампанії, а також офіційних спостерігачів від інших держав і міжнародних організацій (ст. 6, ч. 3).

Право висування кандидатів в депутати, на відміну від попереднього закону, громадяни мали «як безпосередньо» (тобто шляхом самовисування), так і «через політичні партії та їх виборчі блоки... трудові колективи» тощо (ст. 7). Висувати претендента на кандидата в депутати могли виборці у кількості десяти осіб, що проживали в межах виборчого округу, а також регіональне відділення партії (блоку) з оформленням заяви встановленого зразка, протоколу зборів партії (блоку), списку 100 перших членів відповідного регіонального відділення (ст. 23, ч. 3, 4).

Безпосереднє відношення до проблеми участі громадян у виборчому процесі має той факт, що на виборах претендент на кандидата в депутати міг бути зареєстрованим, якщо його підтримували своїми підписами не менше 300 виборців виборчого округу, в якому він балотувався. Під час реєстрації мала вноситися грошова застава в розмірі п'яти мінімальних заробітних плат (ст. 23, ч. 9).

Вибори до Верховної Ради України 1998 р. проходили в умовах дії нової Конституції України 1996 р. Згідно Основного Закону віковий ценз для народних депутатів зменшено з 25 до 21 року. Натомість ценз осілости збільшено з двох до п'яти років. Парламентські вибори 1998 р. проводилися за новим Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 24.09.1997 р. (із змінами, внесеними згідно із законами № 715/97-ВР від 11.12.97 р., № 783/97-ВР від 25.12.97 р., № 801/97-ВР від 30.12.97 р.), відповідно до якого запроваджено нову змішану (мажоритарно-пропорційну) систему виборів³. Виборчий ценз складав 4 %.

Право висування кандидатів в депутати залишилося без змін. Кількість кандидатів від політичної партії (блоку), внесених до єдиного списку кандидатів, не могла перевищувати половину встановленого Конституцією України конституційного складу Верховної Ради України (ст. 21, ч. 1). Заслуговує на увагу той факт, що до партійного списку кандидатів в депутати могли входити безпартійні громадяни.

Чинником масової електоральної участі стало те, що для реєстрації кандидатом в депутати партії мали збирати не менше 200 тис. підписів виборців, у тому числі не менше ніж по 10 тис. у кожній з будь-яких 14 адміністративно-територіальних одиниць України (ст. 24, ч. 9). Така норма сприяла утвердженню потужних політичних

партій, які мали підтримку великої кількості виборців на значній території країни. В одномандатних виборчих округах претенденту потрібно було зібрати не менше 900 підписів виборців на свою підтримку.

Новацією закону стало те, що у заходах, пов'язаних з виборами мали право брати участь не лише офіційні спостерігачі від інших держав та міжнародних організацій, а також від громадських організацій (ст. 30).

Парламентські вибори в Україні 2002 р., що відбулися 31 березня, проходили за пропорційно-мажоритарною системою на підставі оновленого Закону України «Про вибори народних депутатів України», прийнятого 18.10.2001 р.⁴ Прохідний бар'єр для партій і блоків залишався на рівні 4 %. До основних новел закону 2001 р. порівняно із законом у редакції 1997 р. – значне скорочення виборчого процесу з 170 до 90 днів. Унормовано склад окружних виборчих комісій, чисельність яких мала бути не менше 12 і не більше 20. Законом передбачено, що до окружних виборчих комісій обов'язково включаються представники політичних партій (блоків), які подолали чотирьохвідсотковий бар'єр на попередніх парламентських виборах, та партій, які в поточному складі Верховної Ради мали партійні фракції (фракції блоків) (ст. 19, ч. 2). По одному представнику від інших політичних партій мали включатися до ОВК шляхом жеребкування. Для дільничних виборчих комісій норма представництва – не менше восьми осіб, верхню межу не встановлено (ст. 21, ч. 2).

Закон запроваджував інститут відкріпних посвідчень, який дозволяв виборцю голосувати у разі його відсутності за межами виборчої дільниці. Щодо порядку висування, кандидатів в депутати, то їх мала право висувати партія, яка зареєстрована не пізніше як за рік до виборів, включно партії, які входять до блоку політичних партій (ст. 38, ч. 1).

Серед основних новел закону – відмова від збирання підписів виборців і запровадження інституту грошової застави, відповідно 15 тис. і 60 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (ст. 43, ч. 1,2). Відмова від збирання підписів виборців пояснюється скороченням до 90 днів термінів виборчого процесу та дискредитацією інституту підписів виборців на минулих виборах⁵. Введення норми про грошову заставу замість збору підписів мало як свої «плюси»,

так і «мінуси». Безумовною перевагою цієї норми є зменшення як кількості кандидатів від мажоритарних округів, так і кількості партій та політичних блоків через те, що застава не повертатиметься тим, хто програв вибори⁶.

Парламентські вибори 2006 р., що відбулися 26 березня, проходили відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України», ухваленого Верховною Радою 25.03.2004 р. із наступними змінами⁷. Вперше в історії суверенної України вибори проводилися за пропорційною виборчою системою. Прохідний бар'єр зменшено від 4 до 3 %. Термін виборчого процесу чергових виборів депутатів збільшено і він мав розпочинатися не за 90, а за 120 днів до дня виборів.

Законом передбачено, що до окружних виборчих комісій обов'язково включаються представники політичних партій (блоків), які в поточному складі парламенту, станом на 15 вересня року, що передує рокові проведення виборів, мали партійні фракції (фракції блоків). Представники інших політичних партій (по одному від кожної партії) мали включатися до ОВК шляхом жеребкування (ст. 27, ч. 3). Представники від партій (блоків) мали входити до ДВК на тих самих умовах, що і до ОВК.

Якщо у попередній закон про вибори народних депутатів 2001 р. лише запроваджував інститут відкріпних посвідчень, то в новому законі цьому інституту присвячено статтю, яка включала 26 частин (ст. 42, ч. 1–26).

Кількість кандидатів у депутати, що висувалися партією (блоком), не мала перевищувати кількості депутатів, яка становить конституційний склад Верховної Ради України, визначений Конституцією України, та не могла бути меншою від вісімнадцяти осіб (ст. 57, ч. 1). Умовою реєстрації кандидата в депутати була грошова застава, яка становила 2 тис. мінімальних розмірів заробітної плати (ст. 59, ч. 1).

Гарантії діяльності партій (блоків) у виборчому процесі забезпечувалися участю представника партії (блоку) у ЦВК, уповноважених осіб у виборчих комісіях різного рівня (не більше п'яти уповноважених осіб у загальнодержавному виборчому окрузі та не більше двох уповноважених осіб у кожному територіальному окрузі) (ст. 72, ч. 1, 5). Право спостереження за ходом виборчого процесу законом надано офіційним спостерігачам від партій (бло-

ків), громадських організацій, іноземних держав та міжнародних організацій (ст. 74–77).

Прикінцеві положення закону містили норму, яка наближала українське виборче законодавство до європейських стандартів. Йдеться про запобіжні заходи щодо раптових змін в законах про вибори напередодні виборчої кампанії. Там зазначено, що зміни і доповнення до цього закону «можуть бути внесені не пізніше як за 240 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року» (розд. IV, ч. 2). Як зазначено Венеціанською Комісією, таке правило «повністю відповідає критерію забезпечення стабільності виборчого законодавства, ... однак воно може бути надто жорстким та на практиці спричинити проблеми, якщо його буде використано упереджено»⁸. Водночас Комісія зауважила, що цей закон «не має спеціального статусу порівняно з іншими законами, які може бути прийнято в майбутньому; отже, як видається, ніщо не перешкодить Верховній Раді схвалити новий закон, що скасує це положення»⁹. І дійсно, у подальшому парламент неодноразово переглядав цю норму, скоротивши цей термін удвічі, а згодом зовсім скасував її.

Парламентські вибори 2007 р., що відбулися 30 вересня були позачерговими. Вони проходили за Законом України від 25.03.2004 р. «Про вибори народних депутатів України», зі змінами і доповненнями від 01.06.2007 р. № 1114-V¹⁰. Позачергові вибори народних депутатів України, як і чергові вибори народних депутатів України 2006 р., проводилися на пропорційній основі. Прохідний бар'єр для партій і блоків становив 3 %. Змін зазнали порядок складання списків виборців та їх уточнення, процедура формування ОВК і ДВК, порядок висування та реєстрації народних депутатів України, засади здійснення передвиборної агітації, порядок організації голосування, встановлення його результатів і навіть фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборів тощо¹¹. Зокрема, скасовано інститут відкріпних посвідчень, що викликало нарікання з боку офіційних спостерігачів, у тому числі ОБСЄ/БДПЛ.

Крім того, у законі закріплювалися норми, які не узгоджувалися з принципом рівності суб'єктів виборчого процесу: парламентські політичні партії мали ряд прав, яких не мали інші партії і блоки, що є суб'єктами виборчого процесу. Зокрема, ч. 18 ст. 39 закону про вибори народних передбачалося, що для забезпечення громадського

контролю за процесом складання та достовірністю загальних списків виборців ЦВК не пізніше 1 жовтня року, що передує рокові проведення чергових виборів народних депутатів України, створює центральну контрольну групу та регіональні контрольні групи, до складу кожної з яких входять по одному представнику від партій (блоків), які в поточному скликанні Верховної Ради України станом на 15 вересня року, що передує рокові проведення виборів, мають свої партійні фракції (фракції блоків), за поданнями центральних керівних органів (спільними поданнями центральних керівних органів партій, що входять до складу блоку)¹².

Парламентські вибори 2012 р. відбулися 28 жовтня 2012 р. в умовах дії норм і положень Конституції України 1996 р. із змінами та доповненнями внесеними Законами України від 08.12.2004 р. № 2222-IV, від 1.02.2011 р. № 2952-VI¹³. Зокрема, відповідно ст. 76 Основного Закону строк повноважень Верховної Ради України збільшено до п'яти років. Вибори проводилися за пропорційно-мажоритарною системою відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України», прийнятого 17.11.2011 р. Принципово важливим змінами закону стало підвищення прохідного бар'єра для партій з 3 до 5 % і виключенням виборчих блоків політичних партій з числа суб'єктів виборчого процесу.

Відповідно до частини першої ст. 9 закону про вибори народних депутатів України, право бути обраним залежить від проживання в Україні протягом останніх п'яти років. Ця вимога, на думку Венеціанської комісії, є надмірною та непотрібною¹⁴.

Позитивним кроком стало розширення переліку партій, які могли висувати кандидатів до складу виборчих комісій, і до нього увійшли всі політичні партії, що висунули кандидатів на виборах, а не лише ті, які представлені у поточному скликанні парламенту (ст. 27, ч. 2). Водночас закон не передбачав жодних процедур щодо забезпечення представництва позапартійних кандидатів на рівні окружних виборчих комісій¹⁵. Законом надавалася можливість висування позапартійних кандидатів.

На виборах 2012 р. вперше застосовано відеоспостереження, відеозапис і трансляція зображення для спостереження за організацією голосування та підрахунку голосів виборців на виборчих дільницях. Цю новацію було впроваджено відповідно до норм За-

кону України від 5.06. 2012 р. № 5175-VI «Про особливості забезпечення відкритості, прозорості та демократичності виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року».

Позачергові парламентські вибори 2014 р. відбулися 26 жовтня. Проведення виборів народних депутатів регулювалося Законом України від 17.11.2011 р. «Про вибори народних депутатів України» зі змінами від 17.04.2014 р.¹⁶ Закон зберігав основні правила проведення попередніх виборів. Вони проходили за пропорційно-мажоритарною системою.

Розмір грошової застави зменшено до 1 тис. розмірів мінімальної заробітної плати (ст. 56, ч. 1). Разом із тим, незважаючи на неодноразові рекомендації ОБСЄ/БДПЛ і Венеціанської комісії, переглянути положення частини вісімнадцятої ст. 73 закону, яка забороняє проведення передвиборчої агітації у закордонних ЗМІ, що працюють на території України, а також у зареєстрованих в Україні ЗМІ, в яких частка зарубіжної власності перевищує 50 %, ці положення не переглянуті. Закон про вибори народних депутатів у редакції від 14.10.2014 р. містить таку заборону у ч. 19, ст. 73¹⁷.

Отже, участь громадян у виборах українського парламенту поряд із законами про вибори народних депутатів України унормовує низка інших політико-правових актів, зокрема про ЦВК, про Державний реєстр виборців, про зміни до згаданих законів, а також законодавчі акти суміжних галузей права та підзаконних нормативних актів, які регулюють окремі питання електорального процесу. Загалом простежується процес вдосконалення виборчого законодавства відповідно до потреб і вимог сучасного політичного процесу, норм міжнародного права, зауважень міжнародних та вітчизняних спостерігачів. Значно підвищена роль політичних партій, при одночасному зменшенні ролі зборів виборців. Не витримали перевірки часом деякі форми масового залучення громадян до електоральної практики, зокрема інститут збору підписів на підтримку кандидатів та участь в електоральному процесі трудових колективів. Найбільш гострою проблемою виборчого законодавства залишається його нестабільність.

1. *Про вибори народних депутатів України* : Закон України – К. : Укр. правн. фундація; Вид-во Право, 1993. – 48 с. 2. *Парламентські вибори в Україні 1994 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/> 3. *Про вибори народних депутатів України* : Закон України.

– К. : Парламент. вид-во, 1997. – 54 с. **4.** *Про вибори* народних депутатів України : Закон України від 18 жовтня 2001 року (Зі змінами, внесеними згідно із Законом № 2977-III (2977-14) від 17.01.2002). – К. : [б. в.], 2002. – 126 с. **5.** *Вибори* до Верховної Ради України 2002: Інформ.-довід. вид. / редкол.: М. М. Рябець (голова) та ін. – К. : Центральна виборча комісія, 2002.– С. 6. **6.** *Виборча* кампанія-2002: специфіка та імовірні результати [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tomenko.kiev.ua/cgi/redirect.cgi?url=pc10-2001-06.html>. **7.** *Про вибори* народних депутатів України : Закон України від 25.03.2004 із змінами 2005 і 2006 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1665-15>. **8.** *Висновок* щодо Закону «Про вибори народних депутатів України». CDL-AD (2006) 002 rev // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К. : [б. в.], 2009. – С. 399. **9.** Там само. – С. 381. **10.** *Про вибори* народних депутатів України : Закон України від 25.03.2004 зі змінами і доповненнями від 01.06.2007 № 1114-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1665-15>. **11.** *Позачергові* вибори народних депутатів України 2007 року : Інформ.-довід. вид. – К. : Фенікс, 2008. – С. 6. **12.** *Аналіз* стану парламентського виборчого законодавства України: напрямки та шляхи його удосконалення згідно з рекомендаціями місії ОБСЄ/БДППЛ зі спостереження за виборами та Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) / Вищий адміністративний суд України [Електронний ресурс]. – К. : [б. в.], 2015. – С. 12-13. – Режим доступу : www.vasu.gov.ua/Analiz_viborche_zakonodavstvo. **13.** *Про вибори* народних депутатів України : Закон України // ВВР України. – 2012. – № 10–11. – Ст. 73. **14.** *Спільний* висновок від 17.10.2011 щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України» [Електронний ресурс] // Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) / ОБСЄ/БДППЛ. – Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/ukraine/107310>. **15.** *Аналіз* стану парламентського виборчого законодавства України: напрямки та шляхи його удосконалення згідно з рекомендаціями місії ОБСЄ/БДППЛ зі спостереження за виборами та Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) / Вищий адміністративний суд України [Електронний ресурс]. – С. 20. – Режим доступу : www.vasu.gov.ua/Analiz_viborche_zakonodavstvo. **16.** *Про вибори* народних депутатів України : Закон України із змінами 2014, 2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>. **17.** *Аналіз* стану парламентського виборчого законодавства України: напрямки та шляхи його удосконалення згідно з рекомендаціями місії ОБСЄ/БДППЛ зі спостереження за виборами та Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) / Вищий адміністративний суд України [Електронний ресурс]. – С. 28-29. – Режим доступу : www.vasu.gov.ua/Analiz_viborche_zakonodavstvo.

Chubajevs'kyj Vitalij. Legal bases of participation of citizens of Ukraine in the parliamentary elections (1994-2014 years)

The evolution of the Ukrainian legislature on the elections of the people's deputies of Ukraine in the context of the analysis of the forms of the electoral participation of the citizens in the different kinds of the electoral systems: majority (absolute majority), mixed (proportional-majoritarian) and proportional have been considered. The participation of the citizens in the elections to the Supreme Rada of Ukraine along with the laws "On the Elections of People's Deputies of Ukraine" normalizes the number of the political The evolution of Ukrainian legislation on elections of people's deputies of Ukraine in the context and legal acts, in particular on the Central electoral Commission, on the State register of voters, on the changes to the above mentioned laws, and also legislative acts of the related areas of law and subordinate legislative instruments, which regulate single issues of the electoral process. The nature of legislative consolidation of citizens' participation at all stages of the election, in particular during the nomination of candidates, the formation of electoral commissions, control over elections, etc. has been followed. Certain attention has been paid to the role of the parties, public organizations, international observer missions for the elections, etc. The attention has been paid to the observations of experts, the OSCE/ODIHR and the Venice Commission as to the improvement of the Ukrainian legislature on the elections according to the European standards.

The author draws conclusion that in General in Ukraine the process of the improvement of election legislation in accordance with the needs and requirements of the modern political process, norms of the international law, and comments of the international and domestic observers is implemented. Some forms of mass involvement of citizens in electoral practices, in particular the institution of collecting signatures in support of candidates and participation in the electoral process of labor collectives has not stood the test of time. The most acute problem of Ukrainian electoral legislation is still its instability.

Key words: law, elections, the electorate, the Parliament, parties.