

УДК 342.11.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.63.56>

ПРАВОВА ПРИРОДА РЕФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ

Сарай Р.Д.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного
права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;*

Сарай Р.Д. Правова природа реформування сучасної виборчої системи України: переваги та недоліки. Дана наукова стаття розкриває зміст основних трансформаційних процесів, які відбулися за останні роки у сфері виборчого процесу України, зокрема скасування можливості «самовисування» кандидатів у народні депутати, скасування змішаної виборчої системи у парламентських виборах, дослідження правової природи впровадженої системи «єдиного неперехідного голосу», регулювання питання грошової застави, розмежування понять «виборча адреса» та «zareєстроване місце проживання», лімітування виборчих фондів для кандидатів у Президенти України тощо. Окреслено видозміни у сфері президентських, парламентських та виборів у органи місцевого самоврядування. Зазначено основні передумови розробки та прийняття Виборчого кодексу України та його роль для подальшого функціонування механізмів виборчого права.

Проаналізовано результат зведення усіх нормативно-правових актів, які регулюють виборчі процедури в Україні в єдиний кодифікований законодавчий акт з метою уніфікації регулювання підготовки та проведення виборів в Україні.

Досліджено основні напрямки подальшого розвитку та удосконалення виборчого законодавства України, серед яких: запровадження ефективної системи юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства, належне визначення санкцій за порушення виборчих прав громадян, сприяння підвищенню кадрового потенціалу членів виборчих комісій та якості ухвалюваних ними рішень, забезпечення контролю за ефективністю та доброчесністю діяльності Центральної виборчої комісії, заборона внесення змін до основних положень виборчого закону в період одного року до початку виборчого процесу, регулювання передвиборної агітації в соцмережах, усунення проблем у сфері прозорості фінансування виборчих кампаній, внесення актуальних даних до списку виборців та зняття обмежень щодо доступу до нього, інформаційні та просвітницькі кампанії для виборців тощо.

Прийняття Виборчого кодексу України заклало міцний фундамент для провадження прозорого, демократичного та ефективного виборчого процесу наслідуючи основним принципам та ідеям євроінтеграційної політики а також політики розвинених держав світу.

Ключові слова: виборчий кодекс, реформа, вибори, кандидати, виборчі системи, кандидат.

Saray R.D. The legal nature of reforming the modern electoral system of Ukraine: advantages and disadvantages. This article reveals the content of the main transformation processes that have taken place in recent years in the electoral process of Ukraine, including the abolition of «self-nomination» of candidates, abolition of mixed electoral system in parliamentary elections, study of the legal nature of the «single permanent vote», regulation of the issue of cash collateral, delimitation of the concepts of «registered place of residence» and «actual place of residence», limitation of election funds for candidates for President of Ukraine, etc. Changes in the sphere of presidential, parliamentary and local self-government elections are outlined. The main preconditions for the development and adoption of the Electoral Code of Ukraine and its role for the further functioning of electoral law mechanisms are indicated.

The result of the consolidation of all normative legal acts regulating election procedures in Ukraine into a single codified legislative act in order to unify the regulation of the preparation and conduct of elections in Ukraine is analyzed.

The main directions of further development and improvement of the election legislation of Ukraine are studied, including: introduction of an effective system of legal liability for violation of election legislation, proper determination of sanctions for violation of citizens' election rights, assistance in increasing the personnel potential of election commission members and quality control. and integrity of the Central Election Commission, prohibition of amendments to the main provisions of the election law in the period of one year before the election process, regulation of election campaigning on social networks, elimination of problems in the field of transparency of election campaign financing, inclusion of relevant data in the voter list. to it, information and educational campaigns for voters, etc.

The adoption of the Electoral Code of Ukraine has laid a solid foundation for a transparent, democratic and effective electoral process, following the basic principles and ideas of European integration policy and the policy of developed countries.

Key words: electoral code, reform, elections, candidates, electoral systems.

Постановка проблеми. Вибори виступають однією із найдавніших форм безпосередньої демократії. Так, Основний Закон держави у статті 69 зазначає, що «народне волевиявлення становлять вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» [1].

Вибори як інститут безпосередньої демократії мають свою давню історію та виступають показником демократичної, суверенної та правової держави. В історії українського виборчого процесу серед найяскравіших прикладів реалізації даного інституту на практиці стали вибори Президента України 1991 року, які відбулися одночасно з проведенням Всеукраїнського референдуму, який закріпив Акт проголошення незалежності України, президентські вибори 2004 року, які відбулися після так званої Помаранчевої революції та президентські вибори, які відбулися під егідою Революції гідності 2014 року. Отже, вибори, як демократичний інститут часто виступають каталізатором суспільних революційних рухів спрямованих на утвердження та повагу до прав людини, а також формування волі українського народу.

Трансформаційні процеси, які існують останнім часом у сфері виборчого законодавства створюють широке коло обговорень навколо себе, внаслідок чого, зазначена тема дослідження є надзвичайно актуальною на сьогоднішній час.

Виклад основного матеріалу.

На даний час сформувалося безліч різноманітних підходів до визначення правової природи виборів як інституту безпосередньої демократії. Так, вибори можна охарактеризувати, як одну із форм безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами, як спосіб формування представницьких органів та органів місцевого самоврядування, як спосіб легітимації органів влади, тобто їх визнання народом. І.І. Климова та М.А. Остапенко розуміють під виборами встановлену законодавством державно-правова процедура, під час якої громадяни віддають свої голоси за партію чи кандидата, в результаті чого формується виборний (представницький) орган влади або обирається (обіймає посаду) певна особа — президент, мер, суддя тощо. Отже, незважаючи на різноманітність підходів до розуміння змістовної наповненості виборів, за сутнісною характеристикою їх можна звести до наступних ознак:

- вибори є інститутом безпосередньої демократії;
- вибори являються способом формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- вибори виступають елементом забезпечення народного суверенітету та демократичного політичного режиму;
- вибори виступають способом легітимації органів влади;
- вибори є процедурою формування колективної волі громадян.

Законодавство України виділяє два типи виборчих систем, серед яких:

- мажоритарна виборча система;
- пропорційна виборча система.

Так, мажоритарною виборчою системою є система, при застосуванні якої обраними вважаються ті кандидати, які отримали встановлену більшість голосів. Поширена у 83 державах світу, зокрема у Великій Британії, Канаді, США, Франції. Зазначений тип може застосовуватися в одномандатних та багатомандатних виборчих округах [2, с. 208].

Виборчий кодекс України зазначає наступні види виборів, яким притаманна зазначена система, а саме:

- вибори Президента України;
- вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч);
- вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб) голови;
- вибори міського (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) голови;
- додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад [3].

Пропорційною ж виборчою системою є система, яка передбачає проведення виборів на суто партійній основі у багатомандатних виборчих округах за партійними списками. На сьогодні дана система притаманна більше ніж 60 країнам світу (Іспанія, Швеція, Фінляндія, Норвегія, Ізраїль, Нідерланди, Швейцарія та ін.) під час виборів усього парламенту (Данія, Португалія, Люксембург, Латвія), лише нижньої палати (Австралія, Австрія, Бельгія, Польща, Бразилія), ½ складу нижньої палати (ФРН) [4, с.34].

Пропорційна виборча система в Україні є притаманною для виборів народних депутатів.

Так, активні громадські рухи та суспільні течії призвели до реформування виборчого законодавства України в традиційному його вигляді. Результатом виборчої реформи 2020 року стало внесення змін до порядку організації, підготовки та проведення президентських та парламентських виборів.

Основною метою зазначених трансформації стало приведення національного законодавства до європейських стандартів, усунення юридичних невизначеностей та колізійності між численними нормами виборчого законодавства, впровадження єдиної системи принципів виборчої політики а також утвердження та забезпечення виборчих прав громадян.

19 грудня 2019 року стався знаковий момент в законодавчій історії України, Верховна Рада України ухвалила Виборчий кодекс, подолавши першу сходинку в боротьбі з уніфікацією та консолідацією законодавчої виборчої бази, який вже 1 січня 2020 року набрав законної сили. Слід зазначити, що проект Виборчого кодексу був прийнятим ще в далекому 2010 році, і вже тоді Венеціанська комісія у своєму висновку «Щодо проекту Виборчого кодексу Верховної Ради України» зазначила позитивні моменти з посилення прозорості, підзвітності та встановлення процесу голосування, підрахунку й зведення результатів. Даний проект був охарактеризований Комісією як крок вперед, порівняно із існуючим законодавством про вибори [5].

Виборчий кодекс України реанімував застарілі норми, тим самим удосконаливши та видозмінивши норми щодо організації, підготовки та проведення президентських, парламентських та місцевих виборів.

Так, що стосується виборів глави держави, то тип виборчої системи, а саме мажоритарна виборча система абсолютної більшості залишився без змін. Трансформації торкнулися грошової застави, яка за новітнім законодавством становить 650 мінімальних заробітних плат, що полягає в унеможливленні зловживанням виборчими правами кандидатами, сприяє посиленню відповідальності зазначених осіб перед собою, державою та суспільством, а також прийняття ними обдуманих та виважених рішень.

Більш разючі зміни торкнулися парламентських виборів, що відобразилося у закріпленні права висуванні кандидатів виключно за партіями, що потягло за собою скасування самовисування. Проте, як зазначає К.О. Павшук та Я.А. Дзюба дане право має як свої переваги, так і недоліки. Маючи підтримку політичної партії, кандидат у народні депутати України отримує набагато більше можливостей, по-перше, потрапити до парламенту, а, по-друге, виконати передвиборні обіцянки. В той же самий час це знижує його персональну відповідальність перед виборцями за свої дії [6, с.147]. Що стосується системи парламентських виборів, то на відміну від минулої пропорційно-мажоритарної системи, вибори кандидатів до Верховної Ради будуть здійснюватися на засадах пропорційної системи за єдиними списками кандидатів у депутати у загальнодержавному виборчому окрузі, з яких формуватимуться регіональні виборчі списки кандидатів у депутати. Тобто, та партія, яка оміне п'ятивідсотковий бар'єр отримає право на участь у розподілі депутатських мандатів з можливістю представництва у парламенті перших дев'ятьох кандидатів із загальнодержавного виборчого списку [3].

Що стосується місцевих виборів, то визначальною видозмінюючою ознакою тут і надалі залишиться кількість виборців відповідного виборчого округу, проте зміни торкнулися виборчих округів в частині скасування одномандатних та запровадження багатомандатних виборчих округів для виборів депутатів сільської, селищної, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної у місті ради. Так ст.192 ВКУ передбачає, що вибори депутатів сільської, селищної ради, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної у місті ради проводяться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, а вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) рад проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати [3].

Доцільно зазначити, що зміни оминули вибори голів місцевих рад, вони як і раніше проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб) та мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості (міста з кількістю виборців 90 тисяч осіб і більше). Вибори старости в свою чергу проводяться за виборчою системою відносної більшості в межах території села, селища у складі об'єднаної територіальної громади.

Серед істотних змін слід зазначити ценз осілості кандидата в народні депутати, який за новим виборчим законодавством становить п'ять років. У зв'язку з цим ЦВК наділяється обов'язком перевіряти відповідність проживання депутата вимогам Виборчого кодексу, співпрацюючи при цьому із такими органами, як Служба безпеки України, Державною міграційною службою, Міністерством внутрішніх справ тощо.

З метою дотримання гендерного балансу Виборчим кодексом впроваджено 40 відсоткову квоту для партійних списків на виборах. Зокрема ч.12 ст. 154 ВКУ зазначає, що під час формування загально-державного та регіональних виборчих списків партія повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі). У разі недодержання цієї вимоги за ЦВК закріплено право відмовити в реєстрації списку партії [3]. Так,

зазначене положення щодо гендерних квот є безперечно позитивним кроком на шляху до забезпечення принципу рівності виборчого процесу та недопущення надання необґрунтованих привілеїв чи обмежень за ознаками статі.

Єдину систему неперехідного голосу використовують зазвичай мажоритарні округи, кожен виборець голосує за кандидата, але на відміну від мажоритарної системи відносної більшості (ФРТР), виборчі округи є багатомандатними. Обраними вважаються кандидати, які отримали найбільшу кількість голосів [7, с.28]. ВК України у ч. 1 ст. 192 систему єдиного неперехідного голосу називає системою «відносної більшості в багатомандатних виборчих округах». Кожен виборець наділений одним голосом, який він може віддати за конкретного кандидата. Перемагають ті з них, які за кількістю набраних голосів знаходяться на верхніх позиціях у кількості, рівній магнітуді округу [3].

Виборчим кодексом вперше на законодавчому рівні розмежовано поняття «виборчої адреси» та «зарєстрованого місця проживання», що є надзвичайно важливим в реаліях сьогодення, оскільки надає можливість реалізувати свої виборчі права як трудовим мігрантам, так і внутрішньо переміщеним особам за місцем свого фактичного перебування.

Так, до реформування виборчого законодавства України, нормативно-правова база ніяким чином не обмежувала виборчі фонди кандидатів у депутати та Президенти України. Проте, вже після проведення парламентських виборів 2019 року до Виборчого кодексу було внесено зміни, якими встановлювалися ліміти для виборчих фондів кандидатів у президентських виборах. Рекомендацією Комітету міністрів Ради Європи «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній» зазначається, що держави повинні запобігати надмірному фінансуванню потреб політичних партій, наприклад, встановивши обмеження на використання коштів на виборчу кампанію [8]. Проте, незважаючи на внесені зміни, Виборчий кодекс так і не встановив граничні ліміти зазначених фондів, у зв'язку з цим, кодекс потребує змін в частині встановлення даних меж, як для кандидатів у президенти, так і для виборів у народні депутати.

Отже, наслідком проведення виборчої реформи 2019 року стало прийняття Виборчого кодексу України, який істотно змінив вітчизняну виборчу систему. Наявність єдиного кодифікованого акту в сфері виборчого права забезпечить стабільність та єдність виборчого законодавства, усуне нормативні невизначеності та колізійні суперечності між законодавчими актами. Робота над прийняттям Виборчого кодексу безперечно свідчить про бажання України слідувати євроінтеграційним процесам, відповідати рівню розвинених європейських демократичних держав а також рости і вдосконалюватись в світлі поваги до прав людини.

Нині чинний Виборчий Кодекс України має низку переваг, серед яких: встановлення гендерних квот, скасування самовисування для кандидатів у народні депутати, лімітування виборчих фондів і тд. Зазначені трансформації свідчать про плідну роботу законодавця, проте не являються абсолютними. Так, прийняття ВКУ це ще не плацебо для вирішення всіх проблемних моментів виборчого законодавства, на порядку денному існує ще ціла низка компонентів, яким слід приділити уваги та удосконалити у відповідності до норм європейського та міжнародного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1966. № 30. Ст. 141.
2. Конституційне право : підручник / за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука: Харків, 2019. С. 484
3. Виборчий кодекс України: Закон України від 16 грудня 2019 р. № 396-ІХ. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 7, / № 8, № 9 /, стор. 5, стаття 48.
4. Єщук А.І. Види виборчих систем: міжнародний досвід. *Малиновські читання: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції*. м. Острого, 22 травня 2020 року. Острого: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2020. С.144.
5. Щодо проекту Виборчого Кодексу Верховної Ради України: Висновок Венеціанської Комісії від 20 грудня 2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a39 (дата звернення: 01.03.2021).
6. Павшук К.О., Дзюба Я.А. Виборча реформа 2020 в Україні. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2020. №1(11). С. 145-152
7. Вісник Центральної виборчої комісії. Підготовка до чергових місцевих виборів: ЦВК узагальнила та систематизувала основні проблемні питання. Київ, 2020. URL: https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2020_april_visnik.pdf (дата звернення: 01.03.2021).
8. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній» від 8 квітня 2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_867/conv#o65 (дата звернення: 01.03.2021).