



Вікторія ДУБАС
/ аспірант Львівського національного
університету імені Івана Франка

СУЧАСНА КОДИФІКАЦІЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ: ВЕНЕЦІАНСЬКИЙ ВИМІР

ABSTRACT

The modern electoral process has intensified with the adoption of the draft Election Code of Ukraine No. 3112-1 dated 02.10.2015 in the first reading. The desire of the existing parties to influence the results of this process determines the leveling of the electoral process and, indeed, the election institution in general.

Along with this, the election institution itself must ensure the legitimacy of state power and its democratic foundations of activity. In view of this, there is a question of ensuring the stability of the constitutionally-legal election institution and outlining the general tendencies of the current electoral process in accordance with the electoral standards of the European Commission for Democracy through Law.

Key words: *European Commission for Democracy through Law, Venice Commission, European Election Standards, Elections.*

АНОТАЦІЯ

Сучасний виборчий процес активізувався із прийняттям у першому читанні проекту Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015 року. Бажання існуючих партій впливати на результати цього процесу зумовлює нівелювання виборчого процесу та інституту виборів загалом. Водночас саме інститут виборів повинен забезпечити легітимність державної влади, її демократичні основи діяльності. З огляду на це виникає питання забезпечення стабільності конституційно-правового інституту виборів та окреслення загальних тенденцій сучасного виборчого процесу згідно із виборчими стандартами Європейської комісії «За демократію через право».

Ключові слова: *Європейська комісія «За демократію через право», Венеціанська комісія, європейські виборчі стандарти, вибори.*

Демократія виступає основним типом політичного режиму сучасних держав світу. Незважаючи на цілий список її недоліків і проблем, які вона може зумовити, більшість демократичних держав успішно існують на сучасній карті світу. За роки їх функціонування демократія проявила себе як режим, при якому максимально забезпечуються права людини, додержуються принцип верховенства права та принцип розподілу влади. Мабуть, важко віднайти демократичну державу, в якій не втілено принцип народовладдя шляхом запровадження виборності органів державної влади. Не винятком є й Україна. Конституція України закріплює, що принцип народного суверенітету реалізується через форми безпосередньої демократії, зокрема шляхом проведення референдумів, виборів тощо (статті 36, 69, 79, 103 Конституції України) [8]. Як видається, реалізація цього принципу свідчить про легітимність влади в державі.

Водночас формальне закріплення цього принципу не означає його ефективне функціонування, хоча може виступати одним із шляхів реального втілення в правове та політичне життя держави. Недоліки існуючої системи виборів в Україні підтверджують необхідність застосування комплексного підходу для запровадження змін до виборчого законодавства. В такому аспекті постає питання якісного законодавства та проведення відповідної реформи інституту виборів.

Питання стабільності виборчого законодавства та існуючих прогалин не є новинкою серед професійного наукового кола. Так, кодифікацію виборчого законодавства та вибору ефективної виборчої системи держави досліджували Ю. Барабаш, О. Батанов, В. Кампо, Ю. Ключковський, А. Коваленко, М. Козюбра, М. Оніщук, В. Погорілко, М. Рябцев, М. Ставнійчук, Ю. Шведа та інші.

Метою цього дослідження є виокремлення та аналіз ефективності проведення виборів, а також аналіз сучасного процесу кодифікації виборчого законодавства через призму практики стандартів Венеціанської комісії.

Проблема легітимності влади нерідко ставала об'єктом наукових дискусій, що, безумовно, підкреслює її значущість. Водночас не менш важливим виступає проблема ефективності проведення виборів в державі. Ефективність проведення виборів визначається декількома факторами, серед яких дотримання загальних виборчих принципів та правил незалежно від виду виборів, правова

визначеність виборчого законодавства та вибір найбільш вдалої моделі виборчої системи. При цьому, напрями виборчої реформи повинні відповідати євроінтеграційному курсу держави згідно зі принципом «дружнього ставлення до міжнародного права» та міжнародно-правових стандартів. Зокрема, у науковому доробку Венеціанської комісії є чимало документів, які присвячені виборам, серед них: Кодекс належної практики у виборчих справах, Інтерпретативна декларація про стабільність виборчого законодавства, Висновок щодо запропонованих змін до Рекомендації R (99) 15 «Про висвітлення засобами масової інформації виборчих кампаній» та інші.

Дотримання загальних виборчих принципів та правил незалежно від виду виборів.

Конституція України у статті 71 декларує, що вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення [8]. Саме ці принципи належать до принципів європейської виборчої спадщини. Лише у разі їх дотримання можна говорити про проведення демократичних виборів. В цілому погоджуючись із загальною теорією дотримання правових норм¹, все ж відзначаємо, що усі ці принципи мають бути чітко регламентовані, а будь-яке порушення цього права з боку влади або з боку учасників виборчого процесу має тягти за собою настання відповідальності — конкретні санкції.

Доцільно звернути увагу, що Венеціанська комісія у Європейському виборчому доробку у галузі виборчого права визначила три загальні умови дотримання передбачених у статті 71 Конституції України виборчих принципів: *по-перше*, виборчий закон повинен мати певну стабільність, яка захищає його від партійно-політичних маніпуляцій; *по-друге*, повинні існувати процедурні гарантії, які забезпечують безстороннє застосування виборчих принципів; *по-третє*, не може існувати справжньої демократії, поки не дотримуються основні права, зокрема свобода вираження поглядів, зібрань і об'єднань [5, 20–21].

Насправді, питання дотримання принципів

¹ У теорії права дотримання відзначають, як правило, крізь призму реалізації забороняючих норм права, яка своїм змістом передбачає пасивну поведінку суб'єктів права, тобто їх утримання від вчинення заборонених правом дій.

виборчого права лежить в площині більш складнішої проблеми — проблеми правової культури суспільства. Важливим компонентом виборчого процесу є наявність правової свідомості виборців та можливість приймати рішення без «нечесних впливів». Водночас, на наше переконання, дотримання загальних виборчих принципів може забезпечуватись лише у тому випадку, якщо суб'єкти довіряють інституціям, яких обирають, і усі учасники виборчого процесу утримуються від діянь, які спрямовані на порушення загальних виборчих принципів.

Формування довіри до відповідного органу є складовою частиною довіри та поваги інституту виборів взагалі. Як вдало підкреслено Венеціанською комісією, стабільність виборчого законодавства має важливе значення для зміцнення авторитетності виборчого процесу, що саме по собі суттєво для зміцнення демократії [5, 74]. Аналізуючи шляхи реалізації цієї амбітної мети в Україні, виділяємо саме проведення кодифікації виборчого законодавства. Остання не лише передбачатиме єдині принципи проведення виборів для різних рівнів влади, але забезпечить стабільність виборчого законодавства.

Правова визначеність виборчого законодавства.

Науці права відомо, що принцип правової визначеності є одним із елементів принципу верховенства права. Вказане підкреслюється у пунктах 41, 46 Доповіді щодо верховенства права Венеціанської комісії, зокрема зазначено, що правова визначеність як складова верховенства права вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість ситуацій правовідносин, що виникають [4]. Звідси випливає, що суть принципу правової визначеності нерозривно пов'язана з принципом законних очікувань (*legitimate expectations*), який реалізовується шляхом: а) чіткості визначення правових норм; б) чіткості у підпорядкуванні праву; в) стабільності правових норм; г) чіткості інституційної відповідальності органів влади [1].

Тобто принцип законних очікувань (*legitimate expectations*) — право особи, діючи в конкретному випадку за правовими правилами та утримуючись від їх порушень, розраховувати на досягнення певної мети, в даному випадку, — формування легітимного органу державної влади.

Як видається, складно забезпечити законні очікування виборців щодо складу новообраного

органу державної влади в умовах постійної зміни законодавства. Тому одним із необхідних елементів сучасного виборчого процесу має бути не лише його удосконалення. Як вірно зазначає А. Олійник, недосконалість виборчого законодавства розглядають як підґрунтя наявних «корупційних ризиків» у виборчому процесі [9, 242–246]. З іншого боку, постійне нібито його удосконалення свідчить про здійснення певних політичних та партійних маніпуляцій, а тому важливим є прагнення влади до стабільності виборчого законодавства. На наше переконання, стабільність виборчого законодавства може бути забезпечена проведенням його кодифікації.

Проведення виборчої реформи є зобов'язанням парламентської більшості відповідно до Угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України восьмого скликання [13]. Тому уже зараз на розгляді Верховної Ради України перебуває проект Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015 року і був прийнятий у першому читанні 07.11.2017 року.

Щодо сучасного стану правового регулювання, то українське виборче законодавство складається із кількох нормативно-правових актів, зокрема Законів України «Про вибори народних депутатів України» № 4061-VI від 17 листопада 2011 року, «Про місцеві вибори» № 595-VIII від 14.07.2015 року, «Про вибори Президента України» № 474-XIV від 05.03.1999 року. Окрім того, реформа децентралізації влади внесла свої особливості у проведення місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 року. Також норми виборчого права містяться в Законі України «Про Центральну виборчу комісію» № 1932-IV від 30.06.2004 року, «Про Державний реєстр виборців» № 698-V від 22.02.2007 року.

Така кількість законодавчих актів, а також їхній обсяг свідчить про надмірну деталізацію виборчого процесу, що, з однієї сторони, забезпечує його ретельне регулювання, проте, з іншої, свідчить про роздробленість правових норм та потребує уніфікації. Питання проведення кодифікації виборчого законодавства є актуальним й сьогодні, беручи до уваги те, що проект Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015 року прийнято в першому читанні і готується до другого. Разом з тим, у п. 7.1 Резолюції № 1755 від 04.10.2010 року Пар-

ламентська Асамблея Ради Європи підкреслила, що змістом виборчої реформи повинно бути не тільки ухвалення нового виборчого кодексу, але й запровадження нової виборчої системи — пропорційної із відкритими виборчими списками у регіональних виборчих округах [12].

Попри це однією із позитивних тенденцій розвитку виборчого законодавства є спроба його кодифікації та удосконалення. Перш за все, потрібно звернути увагу, що основою проекту Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015 року став розроблений у 2010 році Ю. Ключковським, С. Гриневецьким, С. Подгорним та В. Сінченко проект Виборчого кодексу України (№ 4234-1 від 23 березня 2010). Останній був предметом розгляду Венеціанської Комісії (Висновок від 20 грудня 2010).

Проект Виборчого кодексу, який сьогодні представлений у Верховній Раді України, передбачає єдині принципи проведення виборів та запроваджує різні виборчі системи для різних рівнів влади. Щодо виборів до парламенту, то на противагу сьогоднішньої змішаної виборчої системи пропонується запровадити пропорційну виборчу систему з відкритими списками. Пропонуємо більш детально зупинитись на цьому питанні.

Вибір найбільш вдалої моделі виборчої системи.

Перед Україною як європейською державою постає важливий вибір найбільш ефективної виборчої системи для формування представницьких органів. Підвищення ролі виборчої системи при обранні законодавчого органу зумовлено конституційною реформою 2014 року. Цей рік ознаменувався прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014 року [7], на підставі якого Україна отримала парламентсько-президентську форму правління. Тож, пропонуємо зосередити свою увагу на визначенні виборчої системи для парламентських виборів в Україні.

Як відомо, виділяють різноманітні типи виборчих систем, зокрема мажоритарну, пропорційну та змішану виборчу системи. Вказані виборчі системи є основними, проте не єдиними у світі. Варто відзначити, що існує необмежена кількість можливостей застосування різного типу виборчих систем на шляху вибору найбільш ефективної. З проблемою такого вибору зіткнулась не лише Україна, а й у свій час Франція, Італія, Австрія тощо.

За весь час своєї незалежності наша держава

випробувала і мажоритарну, і пропорційну, а також сьгодні діючу — змішану виборчу систему парламентських виборів. Проте жодна з них, як виявилось, не є ідеальною, мабуть, такої й не існує. Зокрема, недоліком застосованої пропорційної виборчої системи є наявність закритих списків партії, що унеможливило вплив громадян на їх формування. Внаслідок чого виборці позбавлені можливості підтримати конкретних кандидатів, а номер у списку стає об'єктом партійних торгів. Про необхідність запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками підкреслюється багатьма вітчизняними науковцями. Варто зазначити, що такий тип виборчої системи успішно функціонує в Польщі, Чехії, Австрії тощо.

Щодо мажоритарної виборчої системи, то вона успішно існує, наприклад, у Великій Британії. За своєю суттю мажоритарна виборча система передбачає можливість прояву правової освіченості виборця (якщо така є) та голосування за конкретного кандидата. Стосовно України, то використання мажоритарного компоненту на парламентських виборах у 2012 року, що відбулись за змішаною виборчою системою, призвело до появи низки проблем, а саме: по-перше, значна частина самовисуванців після здобуття перемоги на виборах приєдналась до політичних сил, які не відповідали ідеологічним поглядам виборців; по-друге, дрібні партії, які не користувались популярністю серед виборців, отримали можливість пройти в парламент через одномандатні округи, а згодом через свою нечисельність приєднались до певної політичної сили в парламенті, знизивши ефективність проведення виборів.

Вибори народних депутатів України відповідно до ч. 3 ст. 1 Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 4061-VI від 17 листопада 2011 року здійснюються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою: 225 депутатів обираються за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій та 225 депутатів обираються за мажоритарною системою відносною більшості в одномандатних виборчих округах [6].

Змішана виборча система викликала гостру полеміку й серед експертів Венеціанської комісії. У жовтні 2011 року Комісія ухвалила висновок, в якому піддала критиці окремі положення закону, та вона визнала змішану виборчу систему не най-

кращим варіантом для тодішньої ситуації в державі. Комісія у своєму Спільному висновку № 635/2011 звернула увагу на те, що змішана виборча система не полегшить доступ різних політичних сил у парламент, а довіра до чесності виборчих правил має важливе значення для проведення демократичних виборів [13].

Справді, обрана Україною теперішня виборча система поєднує в собі як переваги, такі і недоліки мажоритарної та пропорційної виборчих систем. Серед недоліків — високий виборчий бар'єр, який становить відповідно до ч. 3 ст. 98 згаданого Закону — 5 %. Такий високий бар'єр є допустимим лише у державах із стабільною політичною ситуацією. На існування цього недоліку неодноразово Україні вказували міжнародні інституції, серед них й Венеціанська комісія. Зокрема, у п. 118 Спільного висновку № 635/2011 зазначено, що підняття виборчого бар'єру з трьох до п'яти відсотків є незрозумілим для міжнародних експертів, оскільки він повинен обчислюватись відповідно до кількості виборців, які беруть участь у виборах [13]. Як видається, вказана умова є ще однією перешкодою для «перезавантаження» влади, оскільки блокує потрапляння до парламенту критично необхідної кількості нових політичних діячів.

Незважаючи на застереження Венеціанської комісії та міжнародних експертів [15], прийнятий у 2011 році Закон України «Про вибори народних депутатів України» передбачив змішану виборчу систему із усіма притаманними їй недоліками. Попри це деяке «перезавантаження влади», що відбулося в результаті парламентських виборів 2014 року, можна скоріше пояснити серйозними змінами в правовій свідомості громадян в результаті подій 2013–2014 рр., а не дією чинного виборчого закону.

Водночас часткове оновлення складу парламенту демонструє необхідність зміни виборчої системи. Розглянемо більш детально виборчу систему, запропоновану у проекті Виборчого кодексу України № 31121 від 02.10.2015 року.

Згідно з умовами запропонованої системи парламентських виборів виборець віддає свій голос як за список партії в окремому виборчому регіоні, так і за кандидата в цьому списку, визначаючи його порядковий номер в списку партії. Відтак політичні партії відповідно до положень проекту повинні сформулювати два виборчих списки: загальнодержавний список та регіональний список для кожного з 27 виборчих регіонів [11].

Варто відзначити, що раніше у своєму Висновку від 2 березня 2006 року Венеціанська комісія коментувала аргументи «за» та «проти» прийняття пропорційної виборчої системи в країні такого розміру, як Україна. Однак наголосила, що така система не суперечить європейським стандартам демократичних виборів, й українським органам влади необхідно самим оцінити доцільність впровадження нової виборчої системи та її наслідки і зробити відповідні висновки [13].

Важливим в контексті впровадження цієї виборчої системи є саме встановлення результатів проведення виборів як одного з етапів виборчого процесу. Так, підрахунок голосів визначається за допомогою двох етапів. Спершу кількість мандатів визначається за регіональним списком, пізніше — за загальнодержавним. Перший етап передбачає так званий регіональний розподіл у два основні кроки. Спочатку встановлюємо виборчу квоту шляхом ділення загальної кількості голосів на кількість мандатів у парламенті (450 мандатів). Надалі кількість мандатів, які отримає партія за результатами виборів, визначається за допомогою наступної формули: кількість голосів партії у виборчому регіоні ділиться на виборчу квоту. Зважаючи на те, що після застосування вказаних математичних операцій не буде виходити ціле число, то розподіл голосів здійснюється по другому колу із застосуванням загальнодержавного списку. Всі округлені голоси додаються і ця сума ділиться на виборчу квоту. В останньому випадку ми визначимо кількість мандатів для партії із загальнодержавного списку. Як видається, саме в цьому загальнодержавному елементі підрахунку голосів криється «скринька пандори», оскільки так звані додаткові мандати можуть отримати кандидати, які «резервували» собі місце у загальнодержавному виборчому списку. Крім того, пропонується пропорційна виборча система з відкритими регіональними списками мала б забезпечувати принцип рівномірного представництва регіонів. Натомість, представництво залежить не від кількості зареєстрованих виборців в регіонах, а від кількості голосів, здобутих партією, котра подолала 4 % виборчий бар'єр.

Представлена виборча система не позбавлена концептуальних недоліків, однак цілком зрозуміло її переваги порівняно із теперішньою змішаною виборчою системою. Як підкреслила Венеціанська комісія у Спільному висновку № 635/2011, обран-

ня виборчої системи є суверенним правом кожної держави; однак, вона має обиратися та погоджуватися в рамках широких та відкритих обговорень в парламенті за участю всіх політичних сил. А нова виборча система повинна складатись з пропорційної системи на основі відкритих списків та множинних регіональних виборчих округів [13].

Таким чином, аналізуючи сучасний виборчий процес в Україні, відзначаємо декілька його аспектів. По-перше, зміна виборчого законодавства перед початком проведення не лише парламентських, але й президентських виборів є негативною практикою в Україні. Вказане свідчить про незавершеність виборчої реформи та має перманентний характер. По-друге, сама спроба зміни виборчої системи, що є ключовим у проведенні виборчої

реформи, є позитивним аспектом сучасного виборчого процесу. Крім того, наступною тенденцією є уніфікація основних виборчих правил та інститутів в єдиному нормативно-правовому акті. Однак виборча реформа проводиться без дотримання рекомендації Венеціанської комісії. Так, цілком зрозуміло, що прийняття виборчого кодексу з правої точки зору не забезпечуватиме його зміну перед кожними виборчими перегонами. Тому, важливим елементом завершеності виборчої реформи є внесення відповідних змін до Конституції, які б унеможливили вплив політичних партій на виборчий процес та забезпечували б поступовий демократичний спосіб формування органів державної влади в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

1. Barack-Erez Daphne. *The doctrine of legitimate expectations and the distinction between thereliance and expectation interests* [Electronic resource] / Daphne Barack-Erez // *European Public Law*, Vol. 11 (4), 2005. — Access mode : <http://www.tau.ac.il/law/barakerez/articals/legitimate.pdf>
2. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 2 березня 2006 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/994_749
3. Влада не збирається виконувати рекомендації Венеціанської комісії — Тиждень — 2011 рік: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/31270>
4. Доповідь Венеціанської комісії «Про верховенство права» (*The Rule Of Law As A Practical Concept* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2013\)016-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2013)016-e.aspx).
5. Європейський виборчий 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., 2009. — 500 с.
6. Закон України «Про вибори народних депутатів України» № 4061-VI від 17 листопада 2011 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>
7. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-18>
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. — 1996. — № 30. — С. 141.
9. Олійник А. Ю. Законодавче регулювання виборів народних депутатів України в механізмі забезпечення конституційної свободи громадян України на участь у виборах [Текст] / А. Ю. Олійник // *Вибори, 2006: Досвід. Проблеми. Перспективи: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф.*, 31 жовт. — 1 листопад. 2006. — К., 2007. — С. 242–246.
10. Оніщук М. Україні потрібен виборчий список / М. Оніщук // *Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення (за матеріалами наук.практ. конференції та круглих столів) / Ін-т виборчого права*. — К.: ФАДА ЛТД, 2005. — С. 103–104.
11. Проект Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671
12. Резолюція 1755 (210) Парламентська асамблея Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 04.10.2010 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19
13. Спільний Висновок щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України», прийнятий Радою демократичних виборів на пленарній сесії від 13 жовтня 2011 року та Венеціанською комісією на черговій 88 пленарній сесії від 14–15 жовтня 2011 року: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/84449>
14. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України восьмого скликання від 27.11.2014 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>
15. Як Єврокомісія оцінює ситуацію в Україні // Тиждень, 2011 рік. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Politics/50323>