



Виборче право – складова конституційного процесу



Єлизавета ЄВГРАФОВА,
кандидат юридичних наук,
суддя Вищого спеціалізованого
суду України з розгляду цивільних
і кримінальних справ



Павло ЄВГРАФОВ,
кандидат юридичних наук,
суддя Конституційного Суду
України у відставці

Розглядаються актуальні проблеми виборчого законодавства як одного з ключових конституційно-процесуальних інститутів та ретроспективно аналізується виборча система України.

Зокрема, автори вважають: пошуки, що тривають, оптимальної для нашої країни моделі виборів нашої країни на низку як об'єктивних, так і суб'єктивних перешкод. З усіх апробованих за 24 роки незалежності України виборчих систем (мажоритарна, пропорційна, змішана) наразі важко визначити найоптимальнішу, оскільки кожна з них на практиці продемонструвала не лише переваги, а й недоліки. Окремо автори звертають увагу на питання щодо закритих списків кандидатів, обмеженість механізмів захисту виборчих прав громадян у судовому порядку, недостатню самостійність і незалежність судових органів та виборчих комісій, проблеми проведення передвиборної агітації.

Тож, як стверджують автори, слабких місць у чинному виборчому законодавстві України більш ніж достатньо. Проте, на їхнє переконання, частковим розв'язанням проблеми могло б стати ухвалення нового виборчого законодавства на всеукраїнському референдумі. Але й із цим існують певні складнощі, які полягають як у скептичному ставленні суспільства до референдумів взагалі, так і в обережному ставленні політикуму до його ймовірних результатів.

Ключові слова: система виборів в Україні, виборче право, система виборчого законодавства, всеукраїнський референдум.

Избирательное право – составная конституционного процесса

Єлизавета ЄВГРАФОВА, кандидат юридических наук, судья Высшего специализированного суда Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел

Павел ЄВГРАФОВ, кандидат юридических наук, судья Конституционного суда Украины в отставке

Рассматриваются актуальные проблемы избирательного законодательства как одного из ключевых конституционно-процесуальных институтов и ретроспективно анализируется избирательная система Украины.

В частности, авторы считают, что продолжающиеся поиски оптимальной для нашей страны модели выборов сталкиваются с рядом как объективных, так и субъективных препятствий. Из всех апробированных за 24 года независимости Украины избирательных систем (мажоритарная, пропорциональная, смешанная) пока что трудно определить оптимальную, поскольку каждая из них на практике продемонстрировала не только преимущества, но и недостатки. Отдельно авторы обращают внимание на вопрос касательно закрытых списков кандидатов,

ограниченность механизмов защиты избирательных прав граждан в судебном порядке, недостаточную самостоятельность и независимость судебных органов и избирательных комиссий, проблемы проведения предвыборной агитации.

Таким образом, как утверждают авторы, слабых мест в действующем избирательном законодательстве Украины более чем достаточно. Однако, по их мнению, частичным решением проблемы могло бы стать принятие нового избирательного законодательства на всеукраинском референдуме. Но и с этим существуют определенные сложности, которые заключаются как в скептическом отношении общества к референдумам вообще, так и в осторожном отношении политикума к его вероятным результатам.

Ключевые слова: система выборов в Украине, избирательное право, система избирательного законодательства, всеукраинский референдум.

Electoral law as a constituent of the constitutional process

Yelyzaveta YEVHRAFOVA, Candidate of Legal Sciences, Judge at the Specialized Higher Court of Ukraine for Civil and Criminal Cases

Pavlo YEVHRAFOV, Candidate of Legal Sciences, Judge emeritus at the Constitutional Court of Ukraine

The topical issues of electoral legislation as one of key constitutionally judicial institutes are examined, and the electoral system of Ukraine is retrospectively analyzed.

In particular, the authors consider that current searches for optimum for our country model of elections come across the number of both objective and subjective obstacles. It is difficult to define the most optimum electoral system among all (majority, proportional, mixed) which have been tested during

24 years of independence of Ukraine because in practice each of them showed both advantages and disadvantages. The authors pay separate attention to the closed lists, candidates, limited mechanisms of defense of the citizens' right to vote through the courts, insufficient self-dependence and independence of judicial authorities and election committees, issues of conducting the pre-election agitation.

Therefore, as the authors assert, there are more than enough weak points in the current electoral legislation of Ukraine. However, in their opinion, adoption of new electoral legislation at the All-Ukrainian referendum would become the partial solution of a problem. But there are also certain complications which consist both in skeptical attitude of the society toward referendums in general and in careful attitude of politicum toward its possible results.

Keywords: electoral system of Ukraine, electoral legislation, system of electoral legislation, All-Ukrainian referendum.

У системі національного законодавства виборчому праву належить особливе місце, незалежно від того, вважають його підгалуззю чи інститутом конституційного права України. Обидва визначення мають своє підґрунтя, а головне полягає в тому, що виборче право є тією передумовою, завдяки якій у державі відбувається формування *представницької публічної влади*, зокрема державної, й місцевого самоврядування, а також прийняття рішень з інших важливих для суспільства питань шляхом референдуму. За великим рахунком, виборче право не лише забезпечує умови реалізації Конституції, а й водночас є одним із найважливіших засобів цього процесу. Щоправда, фактично швидше йдеться про виборче законодавство України, ніж право, яке необхідно виявити в реальних суспільних відносинах, а потім адекватно втілити в законах. Технічно виборче законодавство складається з трьох не пов'язаних між собою блоків: це закони, що регулюють вибори Президента України, вибори до парламенту України та вибори до органів місцевого самоврядування, включаючи вибори сільських, селищних і міських голів. Не все, що міститься в цих законах, відповідає основоположному принципам виборчого права. Ми спробуємо пояснити це, виходячи з аналізу практики застосування виборчого законодавства за останні п'ятнадцять років.

Як відомо, на сьогодні всі названі вибори регульовані окремими законами України: відповідно «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» та «Про вибори депутатів місцевих

рад і сільських, селищних, міських голів». У зв'язку з цим серед науковців і політиків виникла ідея консолідувати всі зазначені закони в одному акті – «Виборчому кодексі України». Сама по собі така ідея є привабливою й заслуговує на увагу, оскільки спрямована на уніфікацію спільних для всіх виборів принципів, дефініцій, інших положень. А також, що не менш важливо, на встановлення стабільності виборчого законодавства. Однак не все так просто з розробленням цього акта, як може здатися на перший погляд. Адже в ньому потрібно сформулювати низку, підкреслимо, *бездоганних правових визначень*, загальну та особливу частини, ретельно виписати стадії виборчих процесів, права, обов'язки й відповідальність усіх його суб'єктів, повноваження виборчих комісій тощо. Тому, зважаючи на недосконалість чинного законодавства про вибори, вважаємо передчасним перехід до виборчого кодексу, хоча в перспективі це можливо. При цьому варто звернути увагу на те, що виборче законодавство України періодично, час від часу перебуває в центрі науково-практичних дискусій, особливо напередодні проведення чергових виборів Президента, до парламенту та органів місцевого самоврядування. Воно постійно перебуває не те що в стані нестабільності, а в справжній політико-правовій турбулентності. Навіть коли виборчий процес фактично вже переходив у завершальну стадію, в закон, зокрема «Про вибори народних депутатів України», вносилися зміни й доповнення. Звідси стають зрозумілими порушення його



норм, численні судові тяжби, незадоволення результатами виборів тощо.

До цього часу політики й науковці перебувають у пошуку оптимальної моделі виборів до парламенту. Так, за 24 роки незалежності пройшли шлях від *мажоритарної* системи виборів до *змішаної й пропорційної*, а потім знову до *змішаної*, чинної наразі. У кожній з названих моделей є свої плюси й мінуси, але за всієї привабливості пропорційної системи її нинішній варіант аж ніяк не найкращий, насамперед це стосується голосування за закритими списками політичних партій і виборчих блоків. З етико-моральної точки зору така модель викликає серйозні сумніви, оскільки суперечить основоположним демократичним принципам виборчого права – *вільні вибори та вільне волевиявлення* громадян. Зрозуміло, що саме це є наріжним каменем будь-яких виборів і для їхньої реалізації державна влада має забезпечити всі умови виборчого процесу.

Не можна назвати волевиявлення в голосуванні за закритими списками вільним, бо жодного вибору в громадян, крім першої п'ятірки кандидатів у списку, немає. Не випадково, що народ такі вибори справедливо називає виборами «кота в лантусі». Справді, чому не дослухатися до такого оцінювання й не врахувати його в роботі над удосконаленням закону. Якщо конструювати модель пропорційної системи виборів до парламенту, то необхідно перейти до голосування за відкритими списками кандидатів, тим самим виборцям буде гарантовано те, що закріплено в Конституції України, в міжнародно-правових актах. Проте, як це здійснити *технічно*, щоб не допустити нових порушень прав громадян, непорозуміння, плутанини тощо, невідомо. У науковій літературі підтримується така модель виборів, але політики, особливо ті, які нині є законодавцями, поки що не визначилися, бо кожен більше турбується про повнення свого мандата в новому скликанні законодавчого органу. У такій ситуації парламент, на наш погляд, не здатний підготувати й прийняти виборчий закон, який відповідав би всім вимогам міжнародно-правових стандартів і по-справжньому міг забезпечити вільні вибори та вільне волевиявлення громадян. Тому, щоб уникнути складнощів і суперечок, законопроект про вибори до парламенту України, на нашу думку, було б раціонально винести на всеукраїнський референдум. У такому разі народ сам вирішить, за якими правилами він як єдине джерело влади в країні формуватиме представницькі органи публічної влади. Тим паче відповідно до ст. 72 Конституції України такий референдум може бути проголошений за народною ініціативою, що було б цілком логічним. Щоправда, ставлення до референдумів у нашій державі надто обережне й певною мірою скептичне. Мотиви цього існують різні: це і відсутність практичного досвіду в проведенні таких референдумів, і невпевненість політикуму в очікуваних результатах, що й підтверджується тим великим досвідом, який мав місце в квітні 2000 року й у наступних спробах проведення референдумів в Україні. У зв'язку з цим підкреслимо, що йдеться про прийняття на всеукраїнському референдумі лише закону про вибори до парламенту України, всі інші виборчі закони мають встановити єдину мажоритарну систему виборів і ухвалюватися парламентом.

Звісно, недостатньо правильно прописати в Конституції, що «вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними й відбуваються на основі загального, рівного й прямого виборчого права шляхом таємного голосування», а виборцям гарантується вільне волевиявлення (ч. 1 ст. 71). Реалізація цих засадних положень, як свідчить практика, не позбавлена проблематичності. За всі роки незалежності України вони неодноразово були предме-

том розгляду Конституційного Суду, а це – 13 його рішень і висновків. Особливу увагу привертає рішення КС № 1-рп/98 від 26 лютого 1998 р. (справа про вибори народних депутатів України) щодо відповідності Конституції України окремих положень і повністю Закону «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року з наступними змінами до нього від 11, 25 і 30 грудня 1997 року. П'ятнадцять положень цього закону були визнані названим рішенням органу конституційної юрисдикції такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними), з-поміж яких – зарахування до волевиявлення осіб, які не брали участь у голосуванні, обмеження захисту виборчих прав громадян у судовому порядку, порушення трудових прав кандидатів у депутати, порядку їхнього висування й реєстрації, проведення передвиборної агітації та інші. Примітно, що до цього часу положення закону, що визнані неконституційними, так і не були усунуті повністю, а «кочували» в зміни до нього чи в нову редакцію закону. Про це свідчать рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2012 від 4 квітня 2012 року стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих округів, які утворюються на території столиці України – міста Києва, № 8-рп/2012 від 5 квітня 2012 року (справа про висування кандидатів у народні депутати України за змішаною виборчою системою), у якому повторюються правові позиції, викладені в рішенні КС № 1-рп/98, Висновок про відповідність законопроектів про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів, Президента, депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 77, 103, 141 та розділу XV «Перехідні положення» Конституції України) від 18 листопада 2010 року. Наведене також свідчить про недбале ставлення законодавців до виконання як Основного Закону держави, так і рішень Конституційного Суду України.

Отже, можна стверджувати, що слабких місць у чинному виборчому законодавстві України більш ніж достатньо, що й призводить до зайвих суперечок, непорозумінь, нетерпіння у відносинах суб'єктів виборчих процесів, без яких, на жаль, не обходилися жодні вибори за часів незалежності української держави. Особливо пам'ятними для громадян стали вибори Президента України в листопаді–грудні 2004-го з їхнім «третім туром» згідно з відомим рішенням Верховного суду України, названим деякими правознавцями проявом «верховенства права», та вибори Президента в січні–лютому 2010 року. Наслідки цих виборів у суспільстві досі не подолані: передусім була завдана шкода авторитету й довірі до вітчизняного правосуддя й виборчих комісій, демократичності політичної системи. Якщо казати коротко, це зумовлено насамперед надто низьким рівнем політичної й правової культури в суспільстві, зокрема громадян, суб'єктів виборчих процесів. Безпосередньо це виявилось у впливі на органи правосуддя й виборчі комісії та втручання в їхню діяльність не лише з боку українських політичних партій, інших суб'єктів виборчого процесу, а й з боку іноземних держав і міжнародних організацій, що було досить помітним в останню виборчу кампанію 2014 року. Це навряд чи можна заперечувати, тим паче з огляду на те, що нині в Україні в різних її регіонах і містах функціонують сотні неконтрольованих державою неурядових організацій, діяльність яких спрямована ніби й на надання кваліфікованої допомоги, насправді ж – на здійснення впливу на виборчі процеси та їхні результати. Політична система суспільства за таких умов поступово втрачає свою самодостатність і, головне, перестає розвиватися як політична система незалежної й суверенної держави. За цих об-

ставин певною мірою дискредитується модель пропорційної системи виборів, особливо голосування за закритими списками. У зв'язку з цим уважаємо, що закони України, якими регулюється організація та діяльність об'єднань громадян, особливо політичних партій і неурядових організацій, потребують істотного оновлення.

Тож питання про *самостійність* і *незалежність* судових органів і виборчих комісій на сьогодні залишається досить проблематичним, а передбачені Конституцією та законами України гарантії щодо їхнього забезпечення майже не діють. Цей аспект виборчих законів потребує істотного доопрацювання, особливо в частині організації та діяльності виборчих комісій, їхніх повноважень. Водночас потребують відповідної корекції

адміністративне, кримінальне й процесуальне законодавство України. Не можна сказати, що на це не зверталась увага науковців і політиків раніше, ця тема висвітлювалася в дисертаційних дослідженнях, численних наукових статтях і монографіях, але, як то кажуть, «віз і досі там».

Нами розглянуті лише основні питання, пов'язані з виборчим правом як складовою конституційного процесу. На завершення зазначимо, що наявність досконалого виборчого законодавства України має надзвичайно важливе значення для розвитку та зміцнення демократичних засад організації інститутів публічної влади, принципів народовладдя та безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами. ▢



Удосконалення виборчої системи в контексті конституційної реформи

Олександр КОПИЛЕНКО,
директор Інституту законодавства Верховної Ради України,
член-кореспондент НАН України,
академік НАПрН України

На сьогодні склалися оптимальні умови для реалізації такої складної та відповідальної реформи, як перегляд виборчого законодавства. Адже вперше політична воля вищого керівництва держави та представлених у парламенті політичних сил має таку потужну підтримку з боку представників громадянського суспільства. Автором окреслено завдання, які потрібно вирішити в рамках реформування конституційної основи виборчого законодавства. Проаналізовано критерії вибору виборчої системи. Наголошено, що без участі неурядових організацій реалізація виборчої реформи неможлива. Бо саме вони забезпечують реальне залучення як громадськості, так і кваліфікованих вітчизняних та зарубіжних фахівців.

Ключові слова: реформа, виборче законодавство, конституція, міжнародні організації, громадянське суспільство.

Совершенствование избирательной системы в контексте конституционной реформы

Александр КОПЫЛЕНКО, директор Института законодательства Верховной Рады Украины, член-корреспондент НАН Украины, академик НАПрН Украины

На сегодня сложились оптимальные условия для реализации такой сложной и ответственной реформы, как пересмотр избирательного законодательства. Ведь впервые политическая воля высшего руководства государства и представленных в парламенте политических сил имеет такую мощную поддержку со стороны представителей гражданского общества. Автором очерчены задачи, которые необходимо решить в рамках реформирования конституционной основы