

Романюк П. В.

*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

РЕФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Питання реформування виборчого законодавства актуалізується з року в рік від часу проголошення незалежності України. І це не дивно, адже від закріплення на конституційному рівні та рівні національного законодавства демократичних засад у сфері виборчого права, вибору оптимальної моделі виборчої системи чи типу представницького мандату залежить рівень довіри громадян до виборних органів державної влади (рівень їх легітимності).

Особливо гостро питання щодо необхідності змін до виборчого законодавства постало у зв'язку з подіями 2013-2014 рр., а після виборів до парламенту у 2014 році і зовсім відобразилось у коаліційній угоді. З різних причин цей процес реформування так і не доведений до кінця. На сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано три проекти нової редакції Закону «Про вибори народних депутатів України» та два проекти Виборчого кодексу. Попри це, протягом більш як двох років (з моменту реєстрації проектів Виборчого кодексу – понад рік), парламент так і не спромігся розглянути жодного із цих законопроектів. Як не дивно, ця невизначеність із завершеністю реформування ключових інститутів виборчого права є додатковим фактором, що сприяє генерації ідей у пошуках шляхів модернізації виборчого законодавства.

Безумовно центральне місце серед питань, що перебувають на порядку денному у реформуванні виборчого законодавства, є тип виборчої системи. Тому і в коаліційній угоді 2014 року серед ключових змін було передбачено перехід до пропорційної виборчої системи з відкритими списками на парламентських та окремих місцевих виборах. Окрім цього, рекомендації щодо запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими партійними списками

містяться в окремих висновках Венеціанської комісії, а також відображені у резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи. Попри це, у суспільстві (в тому числі і в парламенті) відсутнє єдине бачення щодо моделі виборчої системи, яку б могли застосувати на парламентських та місцевих виборах.

Враховуючи важливість вибору оптимальної моделі виборчої системи (чому переважно і приділяється увага серед більшості вчених), однак ця проблема є не єдиною, яка потребує нагального вирішення. У зв'язку з цим важливим елементом реформування виборчого законодавства є формування незалежної інституційної моделі адміністрування виборів. На жаль, цьому не сприяє факт затягування процесу оновлення (або неспроможності парламентом оновити) Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК), що створює загрозу впливу з боку окремих органів державної влади на тих її членів, семирічний термін повноважень яких вже сплив (на даний момент це 13 з 15 її членів). У реформуванні ЦВК слід виділити два аспекти: 1) зовнішній, що полягає в удосконаленні повноважень, їх розширенні (наприклад, забезпечення виборів керівників ВНЗ тощо), процедури формування та припинення повноважень ЦВК; 2) внутрішній, що полягає в оптимізації роботи структурних підрозділів ЦВК, розбудова регіональних представництв тощо.

Щодо зовнішнього аспекту, досить часто з метою забезпечення неупередженості ЦВК лунають слушні думки щодо ротаційного характеру її формування в цілому та формування керівного складу. Експерти Міжнародної фундації виборчих систем та Громадянської мережі «Опора» пов'язують необхідність поступового оновлення складу ЦВК з тим, що одночасне припинення повноважень більшості членів ЦВК негативно впливає на інституційну пам'ять органу та може призводити до паралічу роботи Комісії, зокрема, у випадку непризначення нових членів ЦВК на заміну тим, повноваження яких було припинено достроково. Попри це, поступова ротація складу ЦВК дозволила б оперативню реагувати на зміни політичної конфігурації у складі парламенту.

Слід зазначити, що змін потребує не тільки порядок призначення членів ЦВК, але і процедура припинення їхніх повноважень. Положення Закону України «Про Центральну виборчу комісію» про те, що парламент за пропозицією Президента України з будь-яких підстав може достроково припинити повноваження усього складу ЦВК, справляє негативний вплив на рівень незалежності та неупередженості членів ЦВК. У зв'язку з цим рекомендується чітко визначити законом підстави дострокового припинення повноважень ЦВК. Зважаючи на зазначене вище, з метою формування незалежної інституційної моделі адміністрування виборів, вбачається можливим реформування ЦВК в напрямках вдосконалення: 1) порядку формування, який має носити ротаційний характер та відображати інтереси як коаліційних, так і опозиційних політичних сил, а також забезпечувати представництво інших (окрім законодавчої) гілок влади, насамперед судової; 2) процедури припинення повноважень ЦВК, яка повинна мати чітко визначений законодавчий характер.

Наступним справжнім викликом перед державою, що пов'язаний з подіями в Криму та на Донбасі, є забезпечення виборчих прав вимушено переміщених осіб (далі – ВПО). Досвід проведення останніх виборів виявив недоліки виборчого законодавства, що призвели до неможливості реалізації активного виборчого права ВПО, зокрема в одномандатних виборчих округах на парламентських виборах та місцевих виборах. Тому наразі до першочергових питань законодавства, які необхідно врегулювати у зв'язку з участю ВПО у виборах виділяють: визначення умов допуску до голосування або балотування, зміна меж виборчих округів, удосконалення положення про зміну місця реєстрації у списках виборців, зміна вимог до документації, встановлення спеціальних процедур голосування (включаючи можливе голосування за відкріпними посвідченнями) та спеціальних процедур підрахунку голосів для захисту таємниці голосування ВПО.

Окресливши не весь перелік сучасних викликів, а лише ті, що, на думку автора, є нагальними, слід констатувати, що перспективи модернізації виборчого законодавства залежать виключно від

Верховної Ради України. Враховуючи невдалий досвід у цьому напрямі, що полягає, в тому числі, і в поширеній практиці неспроможності парламентом ухвалювати рішення, малоімовірним є швидке завершення процесу оновлення виборчого законодавства. У зв'язку з цим необхідною і такою, що сприяла б модернізації виборчого законодавства, є реформа законодавчих процедур, зокрема, через спрощення процедури прийняття звичайних законів та створення категорії важливого законодавства (так звані пропозиції Місії Пета Кокса щодо реформування законодавчих процедур).