

УДК 342.8

**Т. В. Стешенко,**  
*канд. юрид. наук, доцент,*  
**М. Г. Коваленко,**  
*здобувачка при кафедрі*  
*державного будівництва*  
*Національний університет*  
*«Юридична академія України*  
*імені Ярослава Мудрого»,*  
*м. Харків*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ПО ВИБОРАХ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ**

У статті проаналізовані організаційно-правові аспекти виборчого процесу по виборах народних депутатів України. Охарактеризовані основні зміни в оновленому виборчому законодавстві.

*Ключові слова:* вибори, виборчий процес, виборче право, виборчі права громадян.

Виборче законодавство є надзвичайно динамічною частиною національного конституційного законодавства в будь-якій країні. Як самостійний правовий інститут, виборче право України одночасно виконує 2 важливих для суспільства завдання: (а) закріплення, реалізація й охорона конституційного права громадян України обирати й бути обраними до органів публічної влади; (б) становлення, реалізація й охорона конституційного статусу України як суверенної, незалежної, демократичної, правової держави, що ґрунтується на волевиявленні народу.

Вибори є одним з найважливіших інститутів демократії, формою безпосередньої реалі-

зації влади самим народом при формуванні її представницьких органів і засобом відбору уповноважених його представників для участі в діяльності публічної влади. Вони включають у себе складну систему відносин з організації процесу заміщення складу владних органів [4, с. 114-120]. Виборчий процес – це здійснення його суб'єктами передбачених законодавством виборчих процедур.

В Україні проблеми безпосереднього народовладдя, зокрема, різні аспекти правового регулювання виборів, аналізувалися Р. К. Давидовим, В. В. Копейчиковим, В. М. Кампом, О. В. Лавриновичем, В. Ф. Погорілком, М. І. Ставнійчук, М. П. Орзіхом та іншими державознавцями.

Метою даної статті є дослідження окремих організаційно-правових аспектів виборчого процесу по виборах народних депутатів України.

У повній відповідності з міжнародно-правовими стандартами ст. 38 Конституції України закріплює право громадян на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському й місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів публічної влади. Саме шляхом виборів формується єдиний орган законодавчої влади – Верховна Рада України. Всенародне обрання парламенту об'єктивно впливає з його статусу як єдиного органу всенародного представництва і на сьогодні є загальним правилом для всіх конституційних держав сучасності.

Чинний Закон України «Про вибори народних депутатів України» (далі – Закон) від 17 листопада 2011 р. становить собою якісно новий етап розвитку виборчого законодавства України [3; 2012. – № 10-11. – Ст. 73]. Він містить значну кількість принципово нових положень порівняно з попереднім законом, причому новели стосуються не тільки виборчого процесу, а й виборчої системи в цілому.

Як підкреслюють американські вчені, вибір виборчої системи – одне з найскладніших і найважливіших рішень, яке не-

обхідно прийняти. У кожній виборчій системі є свої переваги й недоліки, які об'єктивно виявляються одночасно [5].

Зміна виборчої системи позначилася на всіх структурних частинах даного Закону, призвела до оновлення нормативного матеріалу, що зумовлює необхідність активізації діяльності щодо правової освіти населення з питань виборчого права й виборчого процесу. Адже тільки за умов свідомого, правильного й однакового застосування правових норм усіма учасниками цього процесу можна сподіватися на те, що вибори до парламенту відбудуться в повній відповідності до міжнародно-правових стандартів. Часті зміни виборчої системи не сприяють стабільності виборчого законодавства й виборчої системи, визначення якої – суверенне право кожної держави.

Чинний виборчий Закон закріплює, що вибори народних депутатів України здійснюються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою: 225 депутатів обираються за пропорційною системою в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, інші 225 – за мажоритарною в одномандатних виборчих округах. До переваг змішаної системи слід віднести те, що вона дозволяє

виявити як реальний вплив політичної партії, так і популярність окремого кандидата, що вкрай важливо для суспільства.

Нова редакція Закону ввібрала в себе новітні здобутки вітчизняної й зарубіжної політико-правової теорії та практики. У ній враховано переважну більшість недоліків виборчого законодавства, на які вказували як українські державознавці й політологи, так і офіційні спостерігачі від Ради Європи й ОБСЄ та зарубіжні експерти з питань виборчого права.

Виборчий Закон забезпечує детальне регулювання процесу парламентських виборів в Україні. Його текст подекуди є занадто деталізованим і загалом складним, що іноді викликає труднощі щодо його розуміння як членами виборчих комісій, так і виборцями. Складність Закону посилює потребу у зведенні всіх законів про вибори в єдиний Виборчий кодекс. Венеціанська Комісія й ОБСЄ/БДІПЛ зазначають, що у виборчому Законі враховані їх попередні рекомендації, існують також інші позитивні зміни. Особливо підкреслено такі законодавчі новели, як-от :

– засобам масової інформації надається необмежений доступ до всіх публічних заходів, що стосуються виборів, засідань виборчих комісій і приміщень виборчих дільниць у день виборів;

– посадові особи окружних виборчих комісій мають пройти обов'язкове навчання, що організовує Центральна виборча комісія, до того, як обійняти відповідну посаду голови, заступника голови чи секретаря окружної виборчої комісії;

– змінені суб'єкти подання кандидатур до складу окружних і дільничних виборчих комісій: для окружних – це політична партія, депутатська фракція, зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання, політичні партії – суб'єкти виборчого процесу; для дільничних – це всі перелічені суб'єкти, а також кандидати в депутати у відповідному одномандатному окрузі;

– скасовано право дільничних виборчих комісій вносити виборців до списків виборців у день виборів. У день голосування вони можуть бути внесені до відповідних списків лише на підставі рішення суду. При внесенні змін до списку виборців на звичайній виборчій дільниці, дільнична виборча комісія невідкладно передає відомості про виборців, які включені до списку або виключені зі списку, відповідному органу ведення Державного реєстру виборців.

Позитивною зміною також можна назвати усунення з попереднього Закону положення, що вимагало від окружних виборчих

комісії сприяти кандидатам у проведенні заходів передвиборчої агітації.

Кожна партія, що висунула кандидатів до складу окружних і дільничних виборчих комісій, має право на пропорційну частку керівних посад, частка яких для кожної партії визначається відповідно до кількості кандидатів, внесених від цієї партії до складу виборчої комісії. Детально порядок розподілу керівних посад серед представників партій визначається Центральною виборчою комісією. Позитивним напрямком є те, що Закон вимагає приблизно рівного територіального розподілу посад для кожної партії в результаті застосування зазначеної процедури.

У статтях Закону, що регулюють процес формування окружних і дільничних виборчих комісій, не встановлено конкретної вимоги щодо забезпечення гендерної рівності. Члени Венеціанської Комісії й ОБСЄ/БДІПЛ зазначають, що варто розглянути можливість включення відповідної норми до виборчого закону [2, с. 58, 64-65].

Чинний Закон закріплює, що кандидати в депутати будуть висуватися або політичними партіями, або шляхом самовисування; створення ж виборчих блоків політичних партій не передбачено. Стосовно даної новели існують різні точки зору

фахівців, практиків і науковців. Європейський досвід свідчить, якщо немає законних підстав для заборони формування блоків, політичні партії повинні мати право визначати: хочуть вони об'єднатися з іншими партіями чи будуть брати участь у виборах самостійно.

Важливою новелою чинного Закону є повноваження Центральної виборчої комісії реєструвати не лише кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії в загальнодержавному виборчому окрузі, й тих, які висунуті партією у відповідному одномандатному окрузі, а також тих, які балотуються в одномандатному окрузі в порядку самовисування.

Відповідним Законом устатковується п'ятивідсотковий бар'єр для участі партій у розподілі депутатських мандатів у загальнодержавному виборчому окрузі. Він підвищений порівняно з тривідсотковим бар'єром, закріпленим попереднім Законом.

Повне й ефективне виконання Закону є необхідним для належного забезпечення проведення виборів відповідно до конституційно-правових засад і міжнародних стандартів.

Традиційно кожні нові вибори в Україні відбуваються за новими правилами, а тому тема вдосконалення виборчого законодавства не втрачає своєї ак-

туальності й сьогодні. Світовий досвід свідчить, що в будь-якій країні виборче законодавство є надзвичайно динамічною частиною загального національного конституційного законодавства. Воно найчастіше змінюється в перехідних суспільствах у результаті ротації політичних сил, зміни конституції й багатьох інших чинників. Тому за своєю природою його досить важко кодифікувати. Але нестабільність у створенні й реалізації виборчого законодавства у зв'язку з частими змінами ослаблює імперативний характер інституту виборів, що негативно впливає на загальне функціонування владних структур.

Нині склалося так, що проведення виборів в Україні поряд із системою законодавчих актів у галузі виборчого права фактично регулюється рішеннями Конституційного Суду України, актами Центральної виборчої комісії, Кабінету Міністрів України, іншими підзаконними актами конституційного права, нормативними актами інших галузей права й законодавства.

У процесі систематизації означеного законодавства варто привести у відповідність з рішеннями Конституційного Суду України насамперед парламентське виборче законодавство. Також слід підвищити рівень правового впорядкування тих відносин,

що на сьогодні регламентуються підзаконними актами. Це можна зробити шляхом внесення відповідних приписів безпосередньо до виборчих законів.

Процес реформування виборчого законодавства і структури виборчих законів надзвичайно специфічний. Він потребує спеціального науково-експертного аналізу з точки зору запровадження на теренах України тих чи інших форм законодавчої регламентації.

Сучасний етап утвердження в Україні якісно нового національного виборчого законодавства має на меті передовсім удосконалення масиву останнього, яке регулює процес організації і проведення виборів, референдумів, а також передбачає спеціальне нормативно-правове регламентування окремих виборчих інститутів.

Європейські експерти висловили думку стосовно реформування українського виборчого законодавства. Особливо важливою є позиція Венеціанської комісії як дорадчого органу Ради Європи з конституційних питань. Відчасусвого утворення (1990 р.) вона відіграє провідну роль у прийнятті конституцій і законів у різних державах відповідно до стандартів європейської конституційної спадщини. Голова Венеціанської комісії підкреслив необхідність якнайшвидшого

ухвалення Верховною Радою України Виборчого кодексу, який допоможе уникнути конфліктів під час виборів. Також він вважає позитивним, що всі політичні сили досягли консенсусу щодо ухвалення цього важливого для України правового акта. Венеціанська Комісія й БДІПЛ ОБСЄ у спільному документі підкреслили цю важливість забезпечення стабільності виборчого законодавства України. Особливу увагу органів влади України вони звернули на те, що Комісія й БДІПЛ готові допомагати у створенні законодавчої бази для проведення демократичних виборів відповідно до зобов'язань у рамках ОБСЄ, Ради Європи та інших міжнародних стандартів демократичних виборів.

Але треба відмітити, що, на жаль, науковому осмисленню питання кодифікації виборчого законодавства в Україні приділяється досить мало уваги, хоча представники різних державних інституцій неодноразово наголошують на нагальній потребі вдосконалення й уніфікації національного виборчого законодавства. Протягом останніх років точиться чимало дискусій щодо цього питання, лунають пропозиції щодо прийняття єдиного комплексного акта, яким має стати Виборчий кодекс України. Тема кодифікації вітчизняного законо-

давства вже давно стоїть на порядку денному процесу правотворення [1, с. 11-15].

Слід визнати, що саме кодифікація є правильним шляхом до сталого, досконалого й ефективного виборчого законодавства, в процесі якої відбувається змістовне вдосконалювання законодавства, скасування застарілих і неефективних норм, вироблення нових, заповнення прогалин, усунення дублювання, розбіжностей і протиріч у правовому регулюванні. До питання кодифікації треба підходити виважено, адже, як зазначають німецькі вчені, вибори в загальнонаціональному масштабі – це найбільш масовий процес, який знає право.

Становленні дійсно реальних і демократичних виборів як пріоритетної форми прямого народовладдя в Україні, забезпечення стабільності й законності виборчого процесу потребує вирішення проблем застосування прогресивних виборчих технологій на рівні європейських і світових виборчих стандартів, подальшого вдосконалення правового регламентування інститутів виборів і референдумів.

Вибори, як один зі способів формування органів публічної влади, характеризують досягнутий у суспільстві й державі рівень зрілості політичної свободи. Грунтуючись на єдності

приватних і публічних інтересів, на політико-правових цінностях конституціоналізму, вони мають відбивати, з одного боку, ефективність і стабільність публічної влади, а з другого – її легітимність і демократизм. Ефективність і результативність

запровадженої виборчої системи по виборах народних депутатів України за сучасних умов мають бути доведені в першу чергу практикою, а науковий аналіз цієї системи може бути предметом подальших наукових досліджень.

**Список літератури:** 1. Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики : зб. ЦВК/ голова редкол. *М. М. Рябець*. – К.: ЦВК, 2001. – 360 с. 2. Вибори та демократія: журн. – К.: Ін-т виборчого права; Нац. ун-т «Києво-Могилян. акад.», 2011. – № 4 (30). – 114 с. 3. Про вибори народних депутатів України: Закон від 17.11.2011. // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 10-11. – Ст. 73. 4. *Ставнійчук М. І.* Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики: моногр. / М. І. Ставнійчук. – К.: Факт, 2001. – 156 с. 5. Elster, Lon, Offe, Claus and Prews, Wrich K, Institutional Design in Past – Communist Societies. – New York: Cambridge University Press, 1998.

### ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА ПО ВЫБОРАМ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ УКРАИНЫ

**Стешенко Т. В., Коваленко М. Г.**

В статье проанализированы организационно-правовые аспекты избирательного процесса по выборам народных депутатов Украины. Охарактеризованы основные изменения в новом избирательном законодательстве.

*Ключевые слова:* выборы, избирательный процесс, избирательное право, избирательные права граждан.

### ORGANIZATION AND LEGAL ASPECTS OF ELECTORAL PROCESS OF ELECTIONS OF PEOPLE'S DEPUTIES OF UKRAINE

**Steshenko T. V., Kovalenko M. G.**

Organization and legal aspects of electoral process of elections of people/s deputies of Ukraine are analyzed in the article. The main changes of new electoral legislation are characterized.

*Key words:* elections, electoral process, electoral law, electoral rights of citizens.

*Надійшла до редакції 18.05.2012 р.*