КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

DOI: 10.34015/2523-4552.2020.1.15

УДК 342.8

Павшук К. О.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного права

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

ORCID: 0000-0003-0588-4178

Дзюба Я. А.,

здобувач вищої освіти ступеня

«Бакалавр» факультету адвокатури

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

ORCID: 0000-0002-1781-9704

ВИБОРЧА РЕФОРМА 2020 В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз основних змін, які стосуються організації, підготовки і проведення парламентських, президентських і місцевих виборів. Окреслено основні зміни виборчого законодавства, зокрема скасування змішаної виборчої системи для парламентських виборів, запровадження системи «єдиного неперехідного голосу», позбавлення кандидатів у народні депутати України права на самовисування, зміна грошової застави. Також обґрунтовано важливість впровадження гендерної квоти задля дотримання конституційних принципів рівності виборів та рівності прав чоловіка й жінки. Визначено, що Виборчий Кодекс України містить низку прогресивних норм, які з одного боку здатні удосконалити порядок підготовки, організації і проведення виборів в Україні, а з іншого – породжують нові виклики для теорії та практики. Зроблено висновок, що наявність єдиного нормативно-правового акту, який регулюватиме порядок підготовки, організації і проведення виборів забезпечить стабільність та єдність виборчого законодавства, усуне юридичну і практичну невизначеність. У процесі подальшого удосконалення законодавства про вибори пропонується скасовувати застарілі та неефективні норми, не включати до Кодексу загальні норми, які не є його предметом, аналізувати досвід і взірцеву практику зарубіжних країн та апелювати до неї.

Ключові слова: виборча реформа; вибори; виборча система; гендерна квота; грошова застава.

В статье осуществлен анализ основных изменений, которые касаются организации, подготовки и проведения парламентских, президентских и местных выборов. Определены основные изменения избирательного законодательства, в частности отмена смешанной избирательной системы для парламентских выборов, введение системы «единого непереходного голоса», лишение кандидатов в народные депутаты Украины права на самовыдвиже-

ние, изменение денежного залога для кандидата в Президенты Украины. Также обоснована важность внедрения гендерной квоты для соблюдения конституционных принципов равенства выборов и равенства прав мужчины и женщины. Определено, что Избирательный Кодекс Украины содержит ряд прогрессивных норм, которые с одной стороны способны усовершенствовать порядок подготовки, организации и проведения выборов в Украине, а с другой – порождают новые вызовы. Сделан вывод, что наличие единого нормативно-правового акта, который будет регулировать порядок подготовки, организации и проведения выборов обеспечит стабильность и единство избирательного законодательства, устранил юридическую и практическую неопределенность. В процессе дальнейшего усовершенствования законодательства о выборах предлагается отменять устаревшие и неэффективные нормы, не включать в Кодекс общие нормы, которые не являются его предметом, анализировать опыт и образцовую практику зарубежных стран и апеллировать к ней.

Ключевые слова: избирательная реформа; выборы; избирательная система; гендерная квота; денежный залог.

Постановка проблеми. У результаті здійснення в Україні виборчої реформи 2020 р. і прийняття Виборчого Кодексу України, було запроваджено зміни, що стосуються порядку підготовки, організації й проведення виборів. Мета таких перетворень – створення стабільного виборчого законодавства, єдиної системи принципів і процедури проведення виборів, усунення юридичної та практичної невизначеності, забезпечення належної реалізації виборчих прав громадян. У зв'язку з цим, задля оцінки доцільності та ефективності змін, запроваджених виборчою реформою, виникає потреба аналізу нового законодавства про вибори у його порівняльному аспекті з законами України, якими до набрання чинності Виборчим Кодексом України регулювався порядок підготовки, організації і проведення виборів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання реформування виборчого законодавства в Україні є актуальним напрямом конституційно-правових досліджень.

Серед наукових праць, присвячених цим питанням, слід виділити наукові розвідки Ю. Г. Барабаша, О. М. Волощук, О. В. Марцеляка, Б. С. Мохончука, П. В. Романюка, М. М. Рябець, Т. В. Стешенко, Ю. М. Тодики, В. М. Шаповала, В. Л. Федоренка.

Постановка завдання. Метою цієї статті є огляд теоретичних та практичних аспектів новел виборчого законодавства та аналіз основних змін.

Виклад основного матеріалу. Тема удосконалення й кодифікації вітчизняного законодавства про вибори вже давно стояла на порядку денному процесу правотворення. Усталена практика безперервної змінюваності виборчих законів і маніпулювання їх положеннями під час проведення виборів була такою, що поступово створювала загрозу правовій безпеці й реалізації волевиявлення виборців.

19 грудня 2019 року Верховна Рада України ухвалила історичне рішення, прийнявши Виборчий Кодекс України, який набув чинності

1 січня 2020 р. Це подія особливого значення, тому що вперше в Україні було уніфіковано усю правову основу підготовки й проведення виборів. У 2010 р. про значимість на той час ще проекту цього нормативно-правового акту наголошувала Венеційська Комісія у своєму висновку «Щодо проекту Виборчого Кодексу Верховної Ради України», зазначаючи, що ним передбачено численні й детальні положення на посилення прозорості, підзвітності, встановлення процесу голосування, підрахунку й зведення результатів, він є значним кроком вперед, порівняно з існуючим на той час законодавством про вибори [7].

Виборчим Кодексом України запроваджено зміни, які стосуються підготовки й проведення президентських, парламентських і місцевих виборів.

Щодо президентських виборів, то сама система виборів залишається незмінною з 1991 року – мажоритарна система абсолютної більшості. Для президентських виборів змінено розмір грошової застави для кандидата у Президенти України. Виборчий кодекс підвищує розмір грошової застави на цих виборах до 650 мінімальних заробітних плат, що обґрунтовується необхідністю унеможливити зловживання пасивним виборчим правом, сприяти прийняттю виважених рішень щодо участі у виборах тим кандидатам, чиї наміри відповідають серйозності виборної посади.

Варто зазначити про зміни, що торкнулися виборів до парламенту – органу первинного представництва, де генерується основна політика держави. Відповідно до ст. 154 ВКУ на виборах до Верховної Ради України

право висування кандидатів закріплено виключно за партіями, самовисування кандидатів не допускається. Зберігається можливість політичної партії висувати кандидатом у депутати безпартійну особу. Все це має свої переваги й 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 [1].

Що стосується системи парламентських виборів, то одномандатні округи й пропорційно-мажоритарна система виборів народних депутатів України відійшли у минуле. Відтепер згідно зі ст. 133 ВКУ вибори народних депутатів України здійснюватимуться на засадах пропорційної системи за єдиними списками кандидатів у депутати у загальнодержавному виборчому окрузі, з яких формуватимуться регіональні виборчі списки кандидатів у депутати [1]. Та партія, яка подолає п'ятивідсотковий бар'єр набуде право на участь у розподілі депутатських мандатів з гарантованим представництвом у парламенті перших 9 кандидатів із загальнодержавного партійного списку. Таким чином, виборець голосуватиме передусім за партію, тому можна говорити про пропорційну систему з закритими списками, оскільки більша частина кандидатів, окрім перших 9, буде обиратися завдяки позиції у партійному списку, а не підтримці виборців.

Пропорційна система голосування у єдиному загальнодержавному окрузі має перевагу у тому, що вона має унеможливити зловживан-

ня політичними адміністративним ресурсом в одномандатних округах з метою отримання переваги у парламенті, тим самим забезпечити об'єктивність вибору громадян.

Щодо системи місцевих виборів, то вона, як і раніше, буде залежати від кількості виборців відповідного виборчого округу. Переважно зміни стосуються виборчих округів, оскільки ВКУ скасовано одномандатні і запроваджено багатомандатні виборчі округи 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. Що стосується виборів голів місцевих рад, то, як і раніше, вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб) голови проводяться за виборчою системою відносної більшості в єдиному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, а вибори міського голови з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі [1].

Зміни торкнулися і системи виборів старости – виборної посадової особи, яка представляє інтереси жителів територіальної громади пе-

ред владою [5]. Виборчим Кодексом України передбачено, що вибори старости села, селища проводяться за виборчою системою відносної більшості в межах території села, селища у складі об'єднаної територіальної громади. Вибори старости села, селища проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія одного або декількох населених пунктів (сіл, селищ), визначених сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою (далі – старостинський округ) [1].

Отже, як бачимо, що у порівнянні із Законом України «Про місцеві вибори», ВКУ одномандатні округи не передбачені для жодних місцевих виборів. З одного боку така новела має вирішити проблему підкупів виборців в одномандатних виборчих округах, а з іншого - породжує питання, наскільки ефективно й результативно працюватиме запроваджена для всіх місцевих виборів мажоритарна система у багатомандатних виборчих округах, оскільки вона може спричинити непропорційність розподілу результатів у ході конкуренції за голоси виборців.

Слід додати і про врегулювання цензу осілості для кандидатів. Так, порівняно із ЗУ «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 р., яким до набрання чинності Виборчим Кодексом України регулювалася підготовка і проведення парламентських виборів, стало уточнення у ст. 134 останнього

вимоги до проживання в Україні протягом п'яти останніх років перед днем виборів кандидатів у народні депутати [1]. Тепер ЦВК зобов'язана перевіряти відповідність кандидата вимогам щодо проживання на території України протягом певного періоду часу, направляючи запити в окремі державні органи, серед яких Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ та Державна прикордонна служба.

Така ситуація обумовлена необхідністю уникнути двозначного тлумачення норми, в якій закріплено вимогу щодо цензу осілості кандидатів у народні депутати України. На практиці траплялися казуси під час реєстрації кандидатів у народні депутати України. Доцільно зазначити про важливість рішення ЄСПЛ у справі «Мельниченко проти України» від 19.10.2004 р.). Справа стосувалася відмови ЦВК реєструвати Мельниченко кандидатом у народні депутати України, оскільки фактично протягом останніх 5 років він проживав на території США, а юридично зареєстрованим місцем проживання була Україна.

Поклавши в основу рішення відомості про місце реєстрації, а не фактичне місце проживання, як поняття взагалі відсутнього в українському законодавстві Європейський суд зазначив, що єдиний на той час доказ реєстрації місця проживання особою, яке не завжди співпадає з місцем її постійного проживання, містився у внутрішньому національному паспорті. Прописка була невід'ємним аспектом української адміністративної системи і використовувалась для багатьох цілей, зокрема реєстрація постійного проживання громадян, участь у виборах.

Тому Європейський Суд шістьма голосами проти одного визнав порушення Україною статті 3 Протоколу № 1 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (право на вільні вибори) [3].

На нашу думку, варто взяти до уваги позицію А. Магери про те, що ценз осілості не зовсім відповідає сучасним політичним і соціально-економічним реаліям і не виправдано обмежує пасивне право трудових мігрантів, більшість із яких є суспільно активними громадянами [6, с. 137].

Ценз осілості у поєднанні із цензом громадянства, унеможлиблює реєстрацію кандидатів у народні депутати громадян України, які періодично працюють за кордоном. Натомість іноземець чи особа без громадянства, які проживають в Україні протягом останніх 5 років і отримують громадянство України у переддень виборів таке право набувають.

Якщо проаналізувати законодавство деяких держав ЄС, незворотність курсу до якого закріплено у Преамбулі Основного Закону України [2], то ценз осілості і ценз громадянства, як певні обмеження щодо реалізації пасивного виборчого права, закріплені у ст. 76 КУ і ст. 134 ВКУ у більшості з них відсутні.

Задля забезпечення ґендерного балансу ВКУ було запроваджено 40-відсоткову ґендерну квоту для партійних списків на парламентських виборах та окремих видах місцевих виборів. У ч. 12 ст. 154 ВКУ зазначено, що під час формування загальнодержавного та регіональних виборчих списків партія повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях 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 ЦБК закріплено право відмовити в реєстрації списку партії [1].

На наше переконання, запровадження ґендерних квот обумовлено необхідністю унеможливити виникнення прецеденту стосовно порушення принципу рівності виборів, закріпленого у ст. 71 КУ та закріпленої у ст. 24 КУ ідеї про те, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками статі; рівність прав жінки і чоловіка забезпечується наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності [2]. Покладання такого юридичного обов'язку на політичні партії, має сприяти зростанню представництва та участі жінок у політичному житті й дотриманню основних конституційних принципів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Виборчий Кодекс України є документом, який істотно змінив виборчу систему. Наявність єдиного нормативно-правового акту, який регулюватиме порядок підготовки, організації і проведення виборів забезпечить стабільність та єдність виборчого законодавства, усуне юридичну і практичну невизначеність. Закріплені у ньому єдині принципи виборів усіх рівнів, вперше запроваджений ґендерний баланс, зміни, що стосуються реформування виборчих систем і уточнення вимог до кандидатів у народні депутати мають створити певний захист від спроб політичних сил маніпулювати виборчими нор-

мами в конкретних суспільно-політичних умовах на свою користь, тим самим забезпечити ефективне панування ідей і принципів демократії і верховенства права, підвищенню довіри виборців до виборів.

Вважаємо за доцільне запровадити складну процедуру внесення змін до Виборчого Кодексу України, аби більше не повертатися до практики маніпулювання його нормами, унеможливити зловживання нормами виборчого законодавства і сприяти гідній реалізації виборчих прав громадян. Для цього, наприклад, можна звернути увагу на порядок внесення змін до Конституції України, де має місце попереднє схвалення законопроекту про внесення змін більшістю від конституційного складу ВРУ і його прийняття вже на наступній черговій сесії ВРУ за умови, якщо за нього проголосує не менше двох третин від конституційного складу ВРУ.

У процесі подальшого удосконалення законодавства про вибори доцільно не вдаватися до надмірної одноманітності процедури, яка застосовуватиметься під час проведення різних виборів, щоб не створити проблему для розуміння і роботи виборчих органів. З огляду на практику, варто скасовувати неефективні і застарілі норми, не включаючи до кодексу загальні норми, які не є його предметом. Необхідно спиратися на фундаментальні принципи права, використовувати міжнародні рекомендації, аналізувати досвід та взірцеву практику зарубіжних країн, наприклад Франції, яка має практику кодифікації виборчого законодавства та апелювати до неї.

Таким чином, наукового вирішення потребують питання виборчої

процедури і процедури внесення змін до Виборчого Кодексу України. Подальші розвідки у даному напрямку, на нашу думку, варто спрямувати

на дослідження міжнародного досвіду реформування виборчого законодавства і практики його удосконалення.

Список використаних джерел

1. Виборчий кодекс України від 01 січня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення: 20.01.2020).
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 24.01.2020).
3. Мельниченко проти України: Рішення Європейського суду з прав людини N 17707/02 від 19 жовтня 2004 р. «URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_352 (дата звернення: 25. 01. 2020).
4. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 грудня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17> (дата звернення: 23.01.2020).
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 25.01.2020).
6. Федоренко В. Л. Питання теорії конституційного права і модернізації Конституції України: збірник наукових праць / за ред. О. В. Скрипнюка. Київ : Видавництво «Ліра-К», 2013. 170 с.
7. 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: 27.01.2020).

References

Fedorenko, V. L. (2013). *Pitannya teoriiy konstitutsijnogo prava i modernizaciyi Konstituciyi Ukrayini: zbirnik naukovih prac*. Kyiv: Vidavnytstvo «Lira-K» [in Ukrainian].

K. Pavshuk, Associate Professor, Candidate of Law in the Department of Constitutional Law of the Yaroslav Mudryi National Law University

ORCID: 0000-0003-0588-4178

Y. Dzyuba, Student of the Faculty of Advocacy of the Yaroslav Mudryi National Law University

ORCID: 0000-0002-1781-9704

Electoral reform 2020 in Ukraine

In 2020 a long-term codification of Ukraine electoral legislation was finished, which resulted in the adoption of a normative legal act of great historical value, namely Electoral Code.

The article tells about the necessity of holding electoral reform in Ukraine, it justifies the necessity and importance of Electoral Code adoption, analyses the fundamental changes concerning organizing, preparing and holding Parliamentary, Presidential and Local Elections in relation to cancelling mixed election system for

Parliamentary Election, establishing multi-mandate electoral districts for some Local Elections, disqualification of people's deputies from self-nomination, increasing the sum of election deposit for the President of Ukraine Election and clarification of the requirements concerning the candidates for deputy resident qualification. The article also substantiates the importance of gender-based quotas implementation in order to maintain gender balance in party lists and to adhere to Constitutional principles of gender equality. The main objective of the article is to investigate the regulations of Ukraine Electoral Code, which give rise to new challenges. These regulations in particular deal with providing electors with the right to influence election results due to introduction practically closed lists for Parliamentary elections, proportional division of the local elections results under the plurality voting system in multi-mandate electoral districts, the responsibility of people's deputies to the electors on account of their disqualification from self-nomination.

The article proposes implementing a complex procedure, which can make the amending of Ukraine Electoral Code possible, in order to eliminate the possibility of abuse of electoral systems and boosting the fair realization of people's electoral rights. In the process of the further electoral legislation improvement, the article offers not to recur to the same procedures during different types of elections, to cancel ineffective and outdated regulations, not to include general regulations, which do not belong to its subject, to rely on the fundamental principles of law, follow international recommendations, analyze experiences and best practices of foreign states and appeal to them.

Keywords: *electoral reform; elections; electoral system; gender-based quotas; election deposit.*