

Я. Б. Католик

аспірант кафедри політології Інституту соціальних наук,
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова,
к. 35, Французький бульвар, 24/26, м. Одеса, 65058, Україна
Тел. (0482) 68–43–73

**ВИБОРЧА СИСТЕМА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ
ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМКИ
РЕФОРМУВАННЯ**

В статті аналізуються проблеми виборчої системи України, їх причини та наслідки, а також відповідність української виборчої системи світовим демократичним стандартам. Автор розглядає позитивні та негативні тенденції розвитку виборчої системи та пропонує низку рекомендацій для покращення її функціонування.

Ключові слова: виборча система, вибори, демократичні стандарти проведення виборів, зміна виборчого законодавства, колізія правових норм, легітимність результатів виборчого процесу.

Виборча система в демократичних країнах забезпечує формування влади. Це зумовлює необхідність її відповідності ряду принципам задля забезпечення справедливої та чесної боротьби кандидатів та легітимності результатів такої боротьби в очах громадськості. При дотриманні цих принципів вподобання виборців мають вирішальний вплив на визначення переможця, який, власне, і буде представляти інтереси громадськості та реалізовувати презентовану передвиборну програму.

Разом з тим, на думку автора, виборча система України ще далека від ідеалу і має ряд серйозних проблем, які не дозволяють говорити про її відповідність демократичним принципам.

Перш за все, це перманентна та швидка зміна виборчого законодавства для отримання ситуативних переваг політичними силами, що знаходяться при владі. Так, депутати Верховної Ради України у 2009 році внесли зміни в Закон України «Про вибори Президента України», яким значно погіршили його. Критика цього закону як вітчизняними експертами, так і міжнародними авторитетними організаціями особливих зрушень не принесла.

Аналогічна ситуація виникла із Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради, Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (надалі — закон про місцеві вибори) в серпні 2010 року.

Не можна не відмітити також, що за всі роки незалежності жодного разу вибори до одного і того ж органу не проходили за тією ж системою, що й минулого разу. Це значною мірою ускладнює можливості як для партій, оскільки потрібно заново проводити навчання своїх членів комісії, так і для виборців, яким потрібно кожного разу знову взнавати, яким чином

буде відбуватися відбір представників їхніх інтересів. Цікаво при цьому те, що при реформуванні виборчого законодавства ніхто з можновладців не цікавився ставленням до цього громадськості, а тим більше не радився з нею, що є значною проблемою.

По-друге, відсутня система навчання нових членів комісії обліку до свідку членів виборчих комісій і моніторингу якості виконуваних ними обов'язків, яка використовувалася б при призначенні на керівні посади. На думку автора, подібний підрозділ варто було б створити при Центральній виборчій комісії (надалі — ЦВК).

По-третє, відсутня можливість обійняти високу виборну посаду простим громадянином. Для прикладу — для балотування на посаду Президента України необхідно внести грошову заставу у розмірі 2,5 мільйонів гривень, а для балотування до Верховної Ради чи органів місцевого самоврядування (крім сільських та селищних рад) потрібно бути висунутим партійною організацією. Разом з тим обмеження активного виборчого права громадянина необхідністю висуватися від партії має ознаки порушень норм Конституції України та Кодексу Венеціанської комісії [17]. Аналогічна ситуація і з великою грошовою заставою, що може сприйматися як певний вид обмеження політичних прав громадян на підставі майнового цензу.

По-четверте, недосконале правове поле країни, внаслідок чого цілий ряд нормативно-правових актів фактично не діє. Особливо небезпечно це проявляється під час виборчого процесу, коли виборчі комісії починають використовувати різні нормативно-правові акти для регулювання виборчих процесів. В цій ситуації викликає занепокоєння діяльність Центральної виборчої комісії, яка повинна забезпечувати виконання вимог виборчого законодавства, однак яка і на президентських виборах 2010 року, і на місцевих виборах в жовтні 2010 року видавала постанови, які в деяких моментах суперечили закону про вибори (особливо стосовно включення осіб до списку виборців в день голосування та голосування поза межами виборчої дільниці), що відмічали і експерти [9]. І це при тому, що закон має вищу юридичну силу, ніж підзаконні нормативно-правові акти.

По-п'яте, відсутність у виборчій системі України дієвого механізму відкликання депутата, що, фактично, позбавляє виборця можливості нівелювати негативні наслідки роботи його обранця і не залишає іншого виходу, аніж просто чекати наступних виборів.

Проблемою, на думку автора, є і введення змішаної виборчої системи до органів місцевого самоврядування, і вірогідне введення її на виборах до законодавчого органу країни, яке, по-суті, відриває половину депутатів від виборців і не накладає на них особливих зобов'язань щодо роботи з ними.

Ще однією проблемою є низька якість списків виборців, що пояснюється, в першу чергу, нерегламентованістю процедури внесення даних органами, що повинні передавати цю інформацію органам ведення державного реєстру виборців [10]. А в сукупності з недосконалістю правового поля країни в частині внесення осіб до списку виборців в день голосування це ставить під загрозу реалізацію конституційних прав громадян, а значить, і легітимність результатів виборів.

Досить дивною нормою є надання преференцій при формуванні виборчих комісій партіям, що або самі створили фракцію у парламенті, або у складі виборчого блоку. Незважаючи на те, що певна логіка в цьому є, оскільки у партій, що мають свою фракцію в парламенті, є більше можливостей для якісного і професійного представництва у виборчих комісіях, однак ця норма, по своїй суті, прямо суперечить принципам виборчого процесу, оскільки однозначно не забезпечує рівність всіх суб'єктів виборчого процесу, натомість надаючи певні преференції одним з них.

Великою проблемою є й те, що в законі про місцеві вибори, на відміну від територіальної виборчої комісії (надалі — ТВК), нічого не зазначається про принципи чи критерії формування дільничних виборчих комісій (надалі — ДВК). Фактично функцію формування ДВК залишено на розсуд самої ТВК без зазначення будь-яких критеріїв. Це вже на практиці призвело до того, що сформований керівний склад деяких дільничних виборчих комісій на місцевих виборах 2010 року викликав сумніви в неупередженості їх формування. Наприклад, в місті Роздільна Одеської області в деяких комісіях була ситуація, за якої голова ДВК, секретар та один з членів комісії були від Партії регіонів, хоча згідно з законом про місцеві вибори голова та секретар комісії мають бути від різних партійних організацій [11].

Не зайвим буде зазначити, що українська виборча система фактично створює можливість для балотування на виборах представників правоохоронних органів. Подібна ситуація розцінюється автором як негативна, оскільки може стати фактором, що посилить рівень політичної корупції та створить ситуацію, за якою правоохоронні органи зможуть активно впливати на перебіг виборчого процесу.

Аналогічна ситуація із балотуванням осіб, що є держслужбовцями, оскільки їхня участь буде порушувати права інших суб'єктів виборчого процесу на рівність прав і можливостей у веденні передвиборної агітації, оскільки держслужбовці за своєю роботою часто надають соціальні послуги. Крім цього, це створює передумови для використання адміністративного ресурсу та звинувачень у його використанні, що не сприятиме легітимізації результатів волевиявлення. Не можна не відмітити і той факт, що законодавство України дозволяє держслужбовцям мати одночасно і представницький мандат. Автор вважає, що держслужбовці все ж представляють інтереси держави, а відповідно, не повинні представляти інтереси місцевих рад, оскільки ці інтереси можуть не співпадати, що призведе до нехтування інтересів територіальних громад, оскільки такий депутат буде захищати інтереси держави адже отримує зарплатню як держслужбовець, а депутатська діяльність здійснюється на громадських засадах.

Важливою проблемою є і недостатня забезпеченість відкритості та прозорості виборчого процесу. Так, представникам ЗМІ виборчим законодавством не надано право на отримання протоколів виборчих комісій. Більше того, в законі про місцеві вибори представників ЗМІ немає в переліку тих, хто має право бути присутнім при повторному підрахунку голосів. Не дозволено їм і бути присутніми при транспортуванні протоколів про підра-

хунок голосів виборців на виборчих дільницях та іншої виборчої документації. Цього ж права позбавлені офіційні спостерігачі від всеукраїнських громадських та міжнародних організацій. Це призводить до значних проблем, що дає можливість суб'єктам виборчого процесу ставити під сумнів легітимність виборчого процесу та їх результати.

Особливо слід звернути увагу на ситуацію, що склалася на місцевих виборах 2010 року, коли недостатня регламентованість законом процедури перебування спостерігачів та журналістів на виборчій дільниці під час голосування та при підрахунку голосів виборців призводила до багатьох конфліктних ситуацій. Так, лише в Одесі значна кількість виборчих комісій встановлювала для них незаконні обмеження — наприклад, необхідність знаходження на певній відстані від виборчих скриньок та столів виборчої комісії, на яких відбувалось встановлення результатів волевиявлення виборців [7]. Відповідно, через це обмеження їхня можливість спостерігати за підрахунком голосів виборців та правомірністю віднесення того чи іншого бюлетеня до відповідного пакету була значною мірою нівельована.

Аналогічна проблема і з правом комісії видаляти осіб, які «перешкоджають роботі комісії», внаслідок чого подібні рішення приймалися виборчими комісіями і в дуже сумнівних ситуаціях, що, знову ж, не сприяє легітимності результатів виборів та створює додаткову напруженість між суб'єктами виборчого процесу [16].

Однак найбільш кричущим порушенням закону, яке продемонстрували вибори до місцевих органів влади 2010 року, було те, що дільничні виборчі комісії під різними приводами відмовлялися надавати копії протоколу про підрахунок голосів виборців офіційним спостерігачам, довіреним особам і представникам партійних організацій, які є суб'єктами виборчого процесу, що є прямим порушенням вимог Закону про вибори та нівельуванням одного з основних механізмів протидії можливим фальсифікаціям. Отримання ж протоколу про підрахунок голосів виборців дозволило деяким суб'єктам виборчого процесу засвідчити факти розбіжності в протоколах про підрахунок голосів виборців, складеними на виборчих дільницях, та протоколами, отриманими міською виборчою комісією, і звернутися до суду щодо визнання результатів голосування недійсними.

Не можна не звернути увагу і на недостатньо ефективну можливість суб'єктів виборчого процесу оскаржити в судовому порядку рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборчого процесу. Так, наприклад, на місцевих виборах 2010 року через значне перевантаження виборчих комісій, вони часто порушували строки надання протоколів про встановлення підсумків голосування суб'єктам виборчого процесу, а це, в свою чергу, ускладнювало можливість судового оскарження результатів виборів, оскільки законом про місцеві вибори встановлено дводенний строк для оскарження з дня вчинення дії, бездіяльності чи прийняття рішення.

Таким чином, українські реалії, на думку автора, дозволяють говорити про те, що в Україні політичні актори, що мають владні повноваження, використовують їх для здобуття ситуативних переваг, не рахуючись при цьому з інтересами інших політичних гравців, з потребами електорату

та самої політичної системи, а це є однією з основних загроз чесному та незалежному волевиявленню виборців. Обмеження права балотуватися до органів влади пересічних громадян необхідністю бути висунутим від партійної організації чи необхідністю внесення непомірно великої грошової застави не дозволяє оновлюватись політичній еліті України, а відповідно, і закриває в значній мірі можливість використання інноваційних підходів до вирішення проблем виборців. Неefективна судова система України не дозволяє належним чином захищати інтереси суб'єктів виборчого процесу. Низька політична культура виборців та суб'єктів виборчого процесу (і членів виборчих комісій зокрема) вимагає деталізації всіх виборчих процедур та встановлення суворого покарання за їх порушення (чого зараз не спостерігається), а в ситуації коли постанови ЦВК (яка повинна роз'яснювати та консультувати виборчі комісії нижчого рівня) суперечать нормам закону про вибори, це призводить до дезорганізації роботи всіх суб'єктів виборчого процесу. Низька якість списку виборців призводить до того, що не всі громадяни, які прийшли на виборчу дільницю і мають право голосу, можуть цим правом скористуватись, що призводить до значного соціального напруження. До того ж недостатня відкритість та прозорість виборчого процесу підриває легітимність результатів виборів та дозволяє багатьом політичним акторам, які брали участь у виборчих перегонах, говорити про фальсифікацію результатів волевиявлення громадян. Результатом всіх цих проблем є зневіра громадян у тому, що їх голос може на щось вплинути, а це, в свою чергу, призводить до високого рівня абсентеїзму та значних показників голосування за «не підтримую жодного...».

В такій ситуації автор вважає за необхідне прийняття Виборчого кодексу України, який створив би єдині правила гри для всіх акторів політики, а також уніфікував би процедури, що містяться в законах про вибори і про референдум. Для цього владні інститути та інститути громадянського суспільства повинні ініціювати проведення публічних громадських обговорень проекту виборчого кодексу із обов'язковим запрошенням представників всіх активно діючих політичних партій, що може дозволити виробити дійсно об'єктивні та прийнятні для всіх правила гри, а також усунути можливі перешкоди для прийняття такого Виборчого кодексу у Верховній Раді України.

Також з огляду на те, що вибори мають величезне соціальне значення і є механізмом формування влади, автор вважає за необхідне обмежити можливість зміни законодавства про вибори та інших законів, що пов'язані з виборами, шляхом встановлення строку в 365 днів до дня виборів, протягом якого не можна вносити зміни в діючі або приймати нові закони про вибори. Необхідно, на думку автора, і внести зміни до Конституції України щодо того, що виборче, а також пов'язане з ним законодавство, може змінюватись лише 2/3 депутатського корпусу Верховної Ради.

Потребують вдосконалення і самі закони. Так, на думку автора, необхідно забезпечити можливість самовисування осіб на виборах до органів влади усіх рівнів.

Доречно було б внести зміни до законів про статус представників правоохоронних органів, якими б унеможливити їх балотування до органів місцевого самоврядування. Подібні ж зміни необхідно внести і в статтю 7 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», якими заборонити поєднувати статус депутата місцевої ради із службою в державних органах.

Крім того, необхідно уточнити процедуру включення осіб до списку виборців в день голосування, а також процедуру включення до списку виборців осіб, що голосують поза межами виборчої дільниці.

Автор статті вважає за необхідне повернутися до мажоритарної системи виборів на виборах до Верховної Ради та органів місцевого самоврядування.

Все це, на думку автора, дозволить зробити виборчу систему України більш стабільною, а її функціонування та дії політичних акторів більш прогнозованими та такими, що сприятимуть сталому розвитку виборчої системи та роботі з інтересами територіальних громад та їх представників.

Доцільно, на думку автора статті, також було б:

1) Політичним акторам відмовитися від зміни виборчого законодавства задля використання ситуативних переваг, а також провести обговорення з громадськістю для вироблення прийнятних для всіх «правил гри».

2) Органам влади провести уніфікацію правових норм задля створення несуперечливого законодавства і його однакового тлумачення як всіма учасниками виборчого процесу, так і органами, на які покладається обов'язок по забезпеченню вільного волевиявлення громадян.

3) Виборцям заздалегідь вживати заходів щодо забезпечення реалізації свого активного виборчого права — перевірити дані стосовно себе в органах ведення державного реєстру виборців і перевірити, чи включені вони до списку виборців на виборчій дільниці, а також активніше добиватися захисту своїх політичних прав.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Сайт Верховна Рада України. [Електронний документ]. — Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254 %EA %2F96- %E2 %F0](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0)
2. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.2004 № 1665-IV // Сайт Верховної Ради України. [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1665-15>
3. Закон України «Про вибори Президента України» від 05.03.1999 № 474-XIV // Сайт Верховної Ради України. [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=474-14>
4. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 року № 2487-XVII // Сайт Верховної Ради України. [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2487-17>
5. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 року № 93-IV // Сайт Верховної Ради України. [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=93-15>

6. Технічний проект Закону України «Про вибори народних депутатів України». — Офіційний сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/34859>
7. В 52-м округе на участке в одесской школе № 84 наблюдателей загнали в «гетто» // Независимый информационный ресурс избирателей Одесской области. — Избирком. [Електронний ресурс]. — 31.10.2010. — Режим доступу : <http://izbirkom.od.ua/content/view/3039/1/>
8. Заява Громадянської мережі ОПОРА щодо проведення місцевих виборів 31 жовтня 2010 року // Сайт Громадянської мережі «Опора» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.opora.org.ua/news.php?id=867&>
9. Звіт Комітету виборців України за підсумками моніторингу передвиборчої ситуації по виборах Президента України протягом 1–25 грудня 2009 року // Сайт Комітет виборців України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.cvu.kiev.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2454&lim_beg=195
10. Мониторинговый отчет Одесской областной организации ВОО «Комитет избирателей Украины» по соблюдению основных принципов ведения Государственного реестра избирателей в Одесской области // Независимый информационный ресурс избирателей Одесской области. — Избирком. [Електронний ресурс]. — 21.04.2011. — Режим доступу: <http://izbirkom.od.ua/content/view/3738/39/>
11. Одесская область накануне дня выборов: итоги кампании и угрозы в день голосования // Независимый информационный ресурс избирателей Одесской области. — Избирком. [Електронний ресурс]. — 31.10.2010. — Режим доступу: <http://izbirkom.od.ua/content/view/3020/39/>
12. Отчет ЛОО КИУ по наблюдению за выборами 31 октября // Сайт Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2831&lim_beg=0
13. Попередня оцінка КВУ перебігу голосування на місцевих виборах в Україні, що відбулися 31 жовтня 2010 року // Сайт Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2815&lim_beg=15
14. Предварительная оценка Одесской областной организации «Комитет избирателей Украины» процесса голосования и подсчета голосов в Одесской области (по состоянию на 13.00 1 ноября 2010 г.) // Сайт Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України». [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2819&lim_beg=15
15. Регулювання політичних партій в Україні: сучасний стан і напрями реформ // Часопис ПАРЛАМЕНТ. — № 2/2010. — 88 с.
16. СМИ и выборы: в Одесской области систематически нарушались права журналистов // Независимый информационный ресурс избирателей Одесской области — Избирком. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://izbirkom.od.ua/content/view/3173/39/>
17. Ще одних спостерігачів непокоять українські вибори // Сайт Українська правда [Електронний ресурс]. — 12 жовтня 2010. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2010/10/12/5470936/>
18. Як працює твоя партія // Стан виконання передвиборних обіцянок політичних партій: ВРУ VI скликання (листопад 2007 — грудень 2010). — № 1/лютий 2011. — С. 5–10.

Я. Б. Католик

аспирант кафедры политологии Института социальных наук
Одесского национального университета имени И. И. Мечникова,
к. 35, Французский бульвар, 24/26, г. Одесса, 65058, Украина

**ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ
ТРАНСФОРМАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ: ПРОБЛЕМЫ
И НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

Резюме

В статье анализируются проблемы избирательной системы Украины, их причины и последствия, а также соответствие украинской избирательной системы мировым демократическим стандартам. Автор рассматривает позитивные и негативные тенденции развития избирательной системы и предлагает ряд рекомендаций для улучшения ее функционирования.

Ключевые слова: избирательная система, выборы, демократические стандарты проведения выборов, изменение избирательного законодательства, коллизия правовых норм, легитимность результатов избирательного процесса.

I. B. Katolyk

Odessa National University named after I. I. Mechnicov,
Institute of Social Sciences,
Postgraduate student of department of political science
24/26, Frantsuzsky Bulvar, Odessa, 65058, Ukraine

**ELECTORAL SYSTEM OF UKRAINE IN THE CONTEXT
OF TRANSFORMATION OF POLITICAL SYSTEM:
PROBLEMS AND REFORMING DIRECTIONS**

Summary

The article analyzes the problems of the electoral system in Ukraine, their causes and consequences, and conformity of the Ukrainian electoral system to world democratic standards. The author examines the positive and the negative tendencies of development in the electoral system and offers several recommendations to improve its functioning.

Key words: electoral system, elections, democratic standards of elections, change the electoral legislation, collision of rules of law, legitimacy of the results of the election process.