

Література:

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
2. Опыт истории гражданского общества = An Essay on the History of Civil Society / А. Фергюсон. – М. : РОССПЭН, 2000. – 391 с.
3. Новая и новейшая история стран Европы и Америки : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений : в 3 ч. / М. В. Пономарёв, С. Ю. Смирнова. – М. : Гуманит. изд. центр ВЛАДОС. 1999. – 288 с.
4. Міжнародне право / Матіас Гердеген ; пер. з нім. – К. : К.І.С., 2011. – 516 с.
5. Міжнародні фінанси : підручник / [О. І. Рогач, А. С. Філіпченко, Т. С. Шемет та ін.] ; за ред. О. І. Рогач. – К. : Либідь, 2003. – 784 с.

Надійшла до редколегії 16.10.2012 р.

УДК 351:324:342.8

В. В. ГЕНЕРАЛІЮК

**УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
РЕФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Проаналізовано функціонування виборчої системи України. Визначено та обґрунтовано правовий механізм її реформування.

Ключові слова: виборча система, виборчий процес, виборче законодавство, правовий механізм.

The article analyzes the functioning of the electoral system in Ukraine. Defined and justified legal mechanism for its reform.

Key words: electoral system, electoral process, electoral law, legal mechanism.

Можливість реалізації громадянами своїх виборчих прав потребує вирішення питань, пов'язаних з недосконалістю системи політико-управлінських відносин. Унаслідок цього виникає потреба у формуванні нових засад організації виборчої системи та створення виборчого законодавства, яке б відповідало сучасним політичним реаліям.

Вказані проблеми зумовлюють необхідність розробки та застосування правового механізму, який би сприяв нівелюванню негативних впливів на виборчу систему України та призвів би до її удосконалення.

Дослідження механізмів реформування виборчої системи України розпочалося порівняно недавно, з відновленням нашої державою незалежності.

Тому необхідно відзначити значний доробок у цій сфері таких учених, як В. Авер'янова, В. Бабкіна, А. Волкова, Д. Ковриженка, В. Журавського, І. Кураса, С. Ківалова, Ю. Ключковського та ін. Їхні дослідження є важливими та показовими. Однак недостатність аналізу в науковій літературі згаданих проблем визначає необхідність здійснення подальших кроків з метою їхнього глибокого наукового вивчення.

Матеріал цієї роботи базується на аналізі виборчого законодавства України, партійної системи, діяльності громадських організацій, засобів масової інформації, культури демократичних традицій в Україні.

У процесі визначення конкретних шляхів розвитку виборчої системи України виникають дискусійні питання щодо правових особливостей проведення виборчого процесу. Потребують вирішення питання достовірності волевиявлення громадян, легітимності сформованих на його базі органів. Застосування правового механізму як важливої складової реформування виборчої системи України сприятиме її вдосконаленню.

Метою статті є визначення та обґрунтування правового механізму реформування виборчої системи України.

Під правовим механізмом у науковій літературі розуміють систему правових засобів і форм, за допомогою яких нормативність права переходить в упорядкування суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, влаштовується та забезпечується правопорядок. Головним елементом у механізмі правового регулювання є норма права.

Необхідність удосконалення правового механізму як одного з основних механізмів реформування виборчої системи України зумовлюється:

- станом та адекватністю нормативно-правової бази, законності та юридичної відповідальності як складових правового механізму реформування виборчої системи;
- неефективністю чинної системи зовнішнього контролю за діяльністю системи під час виборчого процесу та профілактикою і покаранням за правопорушення;
- наявними організаційно-правовими проблемами, зокрема, гарантіями виборів у вигляді судового контролю.

Аналізуючи реформування виборчої системи в Україні, потрібно визначитися з розумінням цього терміна. Термін “виборча система” в широкому розумінні означає “порядок організації і проведення виборів до представницьких органів державної влади, місцевого самоврядування і здійснення громадянами своїх виборчих прав, ґрунтується на принципах виборчого права” [10, с. 362]. У вузькому аспекті виборча система – це “спосіб визначення результатів виборів” [4, с. 43], тобто “спосіб, в який розподіляються депутатські мандати між кандидатами на ці посади залежно від результатів голосування” [9, с. 107]. Доцільно звертати увагу на механізми та гарантії реалізації основних принципів виборчого права [8, с. 10].

Відповідно до ст. 8 Конституції України, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. А значення законності полягає в тому, щоб зазначені в правових нормах вимоги були виконані, у зв'язку із чим під законністю доцільно розуміти сукупність способів, прийомів і засобів, за допомогою яких управлінська діяльність уводиться в рамки закону, спрямовується на його виконання у формі, встановленій законом та визначеними ним методами [5, с. 103].

У значній мірі механізм реформування виборчої системи визначає його правова складова, яка впливає на відповідність виборів міжнародним стандартам, зокрема таким, як забезпечення рівноправності всіх суб'єктів виборчого процесу; прозорості фінансування виборчих кампаній; заборона використання ресурсів влади на користь певних суб'єктів виборчого процесу; вільного волевиявлення громадян, відсутності тиску на виборців та їхнього підкупу; забезпечення діяльності засобів масової інформації в межах законодавства.

Прийняття вдосконалених нормативно-правових актів, які регулюють виборчий процес, належить до першочергових завдань реформування виборчої системи.

Для національного за своєю природою виборчого права розроблені загальноновизнані міжнародні стандарти, дотримання яких перебуває в полі постійної уваги міжнародної громадськості. Саме сприйняття необхідності забезпечення цих стандартів і наближення до їхньої законодавчої реалізації становило основну рушійну силу еволюції виборчого законодавства Української держави за період її сучасного незалежного розвитку [2].

Новітній виборчий досвід українського суспільства на загальнонаціональному рівні включає вибори народних депутатів СРСР 1989 р., вибори до місцевих органів влади, вибори Верховної Ради України, президентські вибори. Відповідне виборче законодавство ілюструє поступовий, хоч і нерівномірний шлях українського народу до демократії, еволюцію ступеня законодавчої реалізації основних принципів виборчого права, що супроводжувалося переходом від однієї виборчої системи до іншої.

На сучасний момент систему чинного виборчого законодавства складають чотири групи законодавчих актів: Конституція України; система спеціальних законів України про вибори; положення нормативних актів суміжних галузей, що регулюють виборчий процес; міжнародні договори, де встановлено загальноновизнані стандарти щодо принципів участі громадян у виборах та згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Дослідники законотворчості в Україні вказують на необхідність забезпечення верховенства права у функціонуванні всіх державних органів, ретельне дотримання чинних нормативно-правових актів як посадовими особами, так і виборцями, що і є одним з основних принципів законності [1].

Крім законів, діяльність виборчої системи регулюють й інші правові норми, а саме укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України,

інструкції, розпорядження Центральної виборчої комісії, нормативні акти місцевих органів влади, що, як і закони України, належать до розпорядчих документів.

В умовах кризи сучасної демократії виборчі системи розглядаються як один із засобів впливу на розвиток політичної системи. Кожна виборча система має свої переваги та недоліки.

Для України характерною є мінливість виборчих систем. Використовуючи правовий механізм реформування виборчої системи, з'являється можливість вибору оптимальної та її удосконалення.

Важливим є створити належні інституційні перешкоди задля запобігання корпоратизації політичного процесу. Для цього слід здійснити реформу виборчого законодавства в напрямі впровадження пропорційної моделі, яка б базувалася на моделі так званих відкритих (або регіональних) партійних списків. Необхідно схвалити законодавчі норми, які б зробили відкритим фінансування партій та виборчих кампаній і унеможливити монополізм у їхньому фінансуванні [3].

Вибори до органів влади різних рівнів повинні бути розділені в часі і відбуватися через однакові проміжки часу.

Чинна пропорційна виборча система, яка базується на моделі так званих закритих списків, є одним із головних чинників, який провокує державно-політичні конфлікти. Ця виборча система фактично унеможливує оновлення політичних елітних груп і деформує етичні норми політичної діяльності [3].

Виборча система не є суто технічним засобом, вона перебуває в самій серцевині системи державного правління. Водночас проблема прийняття тієї чи іншої виборчої системи є переконливою ілюстрацією тези про засадничу доцільність (на відміну від критерію правильності) подібних принципових рішень. Ця позиція була підтримана Конституційним Судом України. У своєму рішенні від 26 лютого 1998 р. (справа про вибори народних депутатів України), суд підтвердив позицію, за якою визначення виборчої системи на виборах народних депутатів України, у тому числі встановлення “виборчого порогу” та його кількісний вимір, є питанням “політичної доцільності”, а не відповідності основним принципам виборчого права [6, с. 707].

Відомі британські дослідники виборчих систем Е. Лейкман і Дж. Ламберт стверджують, що вдалий вибір виборчої системи може забезпечити формування представницького органу, який відображає основні напрями суспільної думки, утворення уряду, що відповідає волі більшості виборців, обрання представників, здатних виконувати владні функції (якість влади) [7, с. 17].

Розглядаючи правовий механізм реформування виборчої системи України, необхідно передбачити зміну певних норм у відповідних нормативних актах. Розглянемо норми, які стосуються організації виборчого процесу.

На думку автора, значно стабілізувати роботу виборчих органів влади може законодавче скасування можливості брати участь у виборчому процесі блокам

партій. Удосконаленню виборчої системи сприяло б установлення виборчого бар'єру для голосування за партії на рівні 4 %, що необхідно передбачити в Законі України "Про вибори народних депутатів України". Такий бар'єр дає можливість зменшити політичну результативність штучних маніпулятивних технологій, екстремістських ідей тощо.

Крім того, потребує вдосконалення взаємодія виборчих комісій, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з органами державної влади країн перебування для забезпечення реалізації виборчих прав громадян, що перебувають поза межами України під час голосування.

Важливим стало запровадження Єдиного державного реєстру виборців. Необхідно вдосконалити процедуру оскарження виборцями дій повноважних органів зі складання списків виборців, чітко визначивши в Законі "Про вибори народних депутатів України" підстави для такого оскарження, а також відповідальність посадових осіб за неправомірні дії при складанні списків виборців.

Розглянемо зміни, які треба внести до законодавства, що стосуються суб'єктів виборчого процесу. Суб'єктом виборчого процесу є:

- 1) виборець;
- 2) виборча комісія, утворена відповідно до Закону України "Про вибори народних депутатів України" або Закону України "Про Центральну виборчу комісію";
- 3) партія, що висунула кандидатів у депутати;
- 4) кандидат у депутати, зареєстрований у порядку, встановленому Законом;
- 5) офіційний спостерігач від партії – суб'єкта виборчого процесу.

У Законі України "Про вибори народних депутатів України" необхідно підвищити кваліфікаційні вимоги до членів виборчих комісій, у тому числі шляхом включення до керівництва виборчими комісіями осіб з вищою юридичною освітою та досвідом роботи у виборчих комісіях, з одночасним "розвантаженням" повноважень дільничних комісій, відведенням їм суто технічної функції з проведення голосування та доставки виборчих скриньок до округних комісій.

Логічним було б у Законі України "Про вибори народних депутатів України" скасувати обмеження (або збільшити поріг) максимального розміру витрат виборчого фонду суб'єктів виборчого процесу і скасувати заборону щодо здійснення внесків до виборчих фондів юридичними особами.

Під час ведення виборчої агітації має бути додатково нормативно забезпечено невтручання представників публічної влади у виборчий процес, у тому числі через установлення норм щодо заборони ведення кампанії посадовими особами, заборони використання ресурсів (кадрових, матеріальних, фінансових) органів влади і місцевого самоврядування в агітації за партію чи кандидата. Гарантією такого невтручання має стати вдосконалення (деталізація) норм Кримінального Кодексу України, що встановлюють кримінальну і адміністративну відповідальність посадових осіб за порушення виборчого законодавства.

Для ліквідації нелегітимних політичних технологій пропонуються такі рекомендації щодо внесення змін до Закону “Про вибори народних депутатів України”:

- дати вичерпний перелік уповноважених осіб, що можуть перебувати на виборчих дільницях у день голосування;
- установити законодавче обмеження кількості виборчих бюлетенів, які можуть передаватися дільничним виборчим комісіям додатково до кількості, що дорівнює зареєстрованим за списком виборцям (наприклад, у розмір 1%);
- установити обмеження щодо кількості бюлетенів, які можуть видаватися виборцю на заміну зіпсованого (не більше одного додаткового бюлетеня);
- установити відповідальність за винесення за межі приміщення для голосування виборчих бюлетенів виборцями;
- передбачити обмеження щодо присутності в приміщенні для голосування виборців, які очікують звільнення кабінки для голосування;
- передбачити необхідність підписання протоколів про підрахунок голосів виборців членами виборчих комісій на кожній їхній сторінці;
- обмежити коло питань, віднесених до компетенції окружних виборчих комісій, позбавивши їх фактичного статусу квазісудових і квазіслідчих органів;
- закріпити перелік виняткових випадків поновлення строків на подання скарг щодо дій і рішень, пов’язаних з проведенням виборів;
- законодавчо визначити критерії “суттєвості” недостовірних відомостей про кандидата, поняття передвиборної агітації, інформаційного повідомлення, політичної реклами.

З точки зору уніфікації виборчого законодавства було б доцільно ввести в дію Виборчий кодекс, який включав би загальні аспекти виборів усіх рівнів і враховував їхні особливості.

Одним з викликів часу на сьогодні є введення недержавних (громадських) організацій в правове поле виборчого процесу. У статутах цих організацій має бути прописана можливість брати участь у виборчому процесі, наприклад, в якості спостерігачів. Уведення їх до сфери правового регулювання стане запорукою недопущення порушення громадянських виборчих прав в Україні і, як наслідок, побудови одного зі стійких інститутів громадянського суспільства. Сприяття цьому будуть і такі чинники, як підвищення правової освіти й правового інформування у сфері виборчого законодавства.

За роки незалежності України нормативно-правова база, що регулює суспільні відносини у сфері виборчої системи в основному сформувалася й відповідає сучасним нормам міжнародного права, але її ще не можна вважати досконалою і достатньою.

Підготовка проектів законів, прийняття нормативно-правових актів, контроль за виконанням вимог, які містяться в них, належать до важливих механізмів реформування виборчої системи України.

З метою оптимізації забезпечення стану законності потрібне реальне дотримання законодавства всіма суб’єктами суспільних відносин, що виникають

у виборчому процесі, посилення дисципліни та вдосконалення процедури виборів та притягнення керівників і працівників виборчих комісій усіх рівнів до юридичної відповідальності в разі вчинення ними порушень виборчого законодавства.

Важливим також стало б прийняття Виборчого кодексу, який гармонізував би виборче законодавство. Необхідним також є запровадження системи “відкритих” списків при голосуванні за партії.

Важливим фактором покращення середовища, яке дозволяє працювати механізм реформування виборчої системи, є культура виборця. Тому необхідним є розвиток демократичних традицій проведення виборів, їхня пропаганда, звернення до кращих традицій української культури, які сприяють чесному і прозорому проведенню виборів, а також більш високій участі громадян у виборчому процесі.

Перспективи подальших досліджень з удосконалення правового регулювання реформування виборчої системи України полягають у з’ясуванні специфіки реалізації цих механізмів з урахуванням політичної ситуації та особливостей українського суспільства, вивчення європейського досвіду та його системного використання.

Література:

1. *Авер’янов В.* Забезпечення верховенства права у функціонуванні державної служби / В. Авер’янов // Вісник державної служби України. – 2000. – № 4. – С. 71–75.
2. *Богашева Н.* Еволюція виборчої системи в Україні / Н. Богашева, Ю. Ключковський ; Ін-т виборчого права, 2006. – Режим доступу : <http://www.eli.org.ua/press>.
2. *Валевський О. Л.* Суперечності політико-управлінських відносин в Україні: проблеми і шляхи розв’язання / О. Л. Валевський // Державне управління: теорія та практика: електронне наукове фахове видання. – 2008. – Вип. 2. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej8/>
4. *Виборче право України* / [ред. В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнійчук]. – К. : Парламентське вид-во, 2003.
5. *Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади* : навч. посіб. / [за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка]. – Л. : Вид-во Нац. ун-ту “Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.
6. *Конституційне законодавство України* / упор. С. В. Лінецький, М. І. Мельник, А. М. Ришелюк. – К. : Атіка, 2000.
7. *Лейкман Дж. Ламберт.* Исследования мажоритарной и пропорциональной избирательных систем / Дж. Ламберт. Лейкман. – М. : ИИЛ, 1958.
8. *Науково-практичний коментар до Закону України “Про вибори Президента України”* / ред. Ю. Б. Ключковський. – К. : Парламентське вид-во, 2004.
9. *Основи конституційного права України* / ред. В. В. Копейчиков. – К. : Юрінком, 1998.
10. *Юридична енциклопедія* / [ред. Ю. С. Шемшученко та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – Т. 1 : К–М. – 790 с.

Надійшла до редколегії 27.08.2012 р.