

УДК 342.8

Лисенко О.М.*

РЕФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЯК УМОВА ПІДПИСАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Реформування виборчого законодавства України з метою його приведення у відповідність до європейських стандартів є однією з умов підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Саме виборче законодавство знаходиться під пильним контролем з боку європейських структур, в першу чергу Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПІЛ. Завдяки роботі цих інституцій створено систему європейських виборчих стандартів, зокрема розроблено Кодекс належної практики у виборчих справах. В статті аналізується стан виборчого законодавства України та підготовлених змін до нього на предмет відповідності європейським виборчим стандартам.

Ключові слова: виборче законодавство, виборчий кодекс, Кодекс належної практики у виборчих справах, європейські виборчі стандарти, Угода про асоціацію, Венеціанська комісія.

Reform of the electoral legislation of Ukraine in order to bring them into line with European standards is a condition of the Association Agreement between Ukraine and the EU. Namely the electoral legislation is closely monitored by the European institutions, especially the Venice Commission and OSCE / ODIHR. Through the work of these institutions the system of European electoral standards was developed, including the Code of Good Practice in Electoral Matters. This article analyzes if the state of the electoral legislation of Ukraine and prepared amendments thereto complies with the European electoral standards.

Keywords: electoral legislation, election code, the Code of Good Practice in Electoral Matters, European electoral standards, the Association Agreement, the Venice Commission.

Реформирование избирательного законодательства с целью его приведения в соответствие к европейским стандартам является одним из условий подписания Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом. Именно избирательное законодательство находится под пристальным контролем со стороны европейских структур, в первую очередь Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ. Благодаря работе этих институций создано систему европейских избирательных стандартов, в частности Кодекс надлежащей практики в избирательных делах. В статье анализируется состояние избирательного законодательства Украины и подготовленных к нему изменений на предмет соответствия европейским избирательным стандартам.

* кандидат юридичних наук, доцент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Ключевые слова: избирательное законодательство, избирательный кодекс, Кодекс надлежащей практики в избирательных делах, европейские избирательные стандарты, Соглашение об ассоциации, Венецианская комиссия.

В Україні доволі часто змінюється виборче законодавство. Майже кожні вибори до вищих та місцевих органів влади відбуваються на основі нового закону, який приймається перед виборами, порушуючи вимоги про незмінюваність основних елементів виборчого законодавства за рік до проведення виборів. Це не відповідає європейським підходам до врегулювання даного питання, що впливає, зокрема, з положень Інтерпретативної декларації про стабільність виборчого законодавства, ухваленої Венеціанською Комісією, як не відповідає їм і більшість інших суттєвих положень українського виборчого законодавства. Досконале, прозоре виборче законодавство є основою демократії, яка, як відомо, є однією з трьох основних європейських цінностей, поряд з правами людини та верховенством права. Саме тому йому приділяється стільки уваги з боку європейських структур. Приведення виборчого законодавства у відповідність до європейських стандартів є, як відомо, однією з умов підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і належить до так званих «євроінтеграційних законопроектів». Про це, зокрема, йдеться у Спільній заяві XVI Саміту Україна – ЄС від 25 лютого 2013 року (п. 6) та у Висновках Ради ЄС у закордонних справах від 10 грудня 2012 року [1, 2].

Завдяки діяльності Європейської Комісії «За демократію через право», або Венеціанської Комісії, Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Комітету Міністрів Ради Європи можна говорити про створення системи стандартів у сфері виборчого права. Вони знайшли відображення в ухваленому в 2002 році Кодексі належної практики у виборчих справах та ряді інших декларацій, рекомендацій та резолюцій, що являють собою Європейський демократичний доробок в галузі виборчого права. На предмет відповідності цим стандартам і перевіряється українське законодавство, як і законодавство багатьох інших європейських країн.

Українські законодавці працюють над оновленням виборчого законодавства фактично з моменту проголошення незалежності, але зміни, які вносяться до нього, не завжди наближають його до європейських стандартів. Наприклад, останні вибори народних депутатів України відбувались за новим Законом «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 р. Ним, порівняно з попередньою редакцією, було підвищено відсотковий бар'єр до 5-ти відсотків (при рекомендованих 3-х), заборонено партіям об'єднуватись у блоки, що є порушенням права на об'єднання, обмежена можливість громадян України, що знаходяться за кордоном, у реалізації їх виборчих прав – ці та деякі інші положення критично оцінювались Венеціанською Комісією, тим не менш були включені до оновленого законодавства. Про погіршення ситуації порівняно з тими стандартами, які вже було досягнуто, наголошується і в п. 2 згадуваних вже Висновків Ради міністрів ЄС у закордонних справах від 10 грудня 2012 р. [2].

Проблемою українського виборчого законодавства є наявність великої кількості законів, що не узгоджуються між собою, або ж дублюють положення один одного, тому рекомендацією Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ є здійснення кодифікації розрізненого виборчого законодавства в єдиний акт – Виборчий кодекс, щоб гарантувати уніфікованість процедур, які застосовуються на виборах всіх рівнів. Проект такого кодексу було підготовлено робочою групою Верховної Ради ще у 2010 році, який до того ж отримав позитивну оцінку Венеціанської комісії (Висновок № 593/2010), незважаючи на це Головне науково-експертне управління Верховної Ради надало негативний висновок з реко-

мендацією його відхилити, напевно, враховуючи той факт, що ініціаторами законопроекту виступали опозиціонери. Тому зміни продовжують вноситись без застосування якогось єдиного, комплексного підходу.

До законопроектної роботи в сфері виборчого законодавства залучено багато інституцій. Підготовлено урядовий Проект змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів, який ліг в основу зареєстрованого 10.10.2013 р. у Верховній Раді Проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів». Положення законодавства про вибори стали предметом відкритих дебатів із представниками політичних сил та громадських обговорень. Щоразу розроблені законопроекти надсилаються Венеціанській Комісії та ОБСЄ/БДПЛ для отримання висновків.

Звичайно, висвітлити всі аспекти реформування виборчого законодавства в рамках однієї статті не можна, тому в першу чергу зупинюсь на тих з них, які, крім іншого, вимагають внесення змін до Конституції України.

Так, вже неодноразово робились зауваження щодо редакції ч. 3 ст. 76 Конституції України «не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку». Це положення відтворене в ч. 4 ст. 9 Закону «Про вибори народних депутатів України». З цих положень випливає, що всі громадяни України засуджені за вчинення умисного злочину позбавляються пасивного виборчого права. Причому, слід зазначити, що таких обмежень на посаду Президента України в Конституції не зазначено, вони містяться лише в ч. 4 ст. 9 Закону «Про вибори Президента України». Порівняльний аналіз відповідних статей конституцій зарубіжних держав дає підстави стверджувати, що ці питання, як правило, не підпадають під сферу конституційного регулювання і містяться лише в деяких конституціях європейських держав, напр., ст. 56 Конституції Литви. У Спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ N 635/2011 наголошується що «Обмеження виборчих прав загальних категорій громадян без врахування конкретних фактів, що стосуються кожної конкретної особи, не відповідає загальноприйнятій міжнародній практиці. Позбавлення пасивних виборчих прав має відбуватися лише якщо особу було засуджено за вчинення настільки тяжкого злочину, що позбавлення політичних прав є дійсно пропорційним скоєному злочину... Таким чином, ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанська комісія рекомендують, щоб це обмеження було вузько визначено для застосування лише до осіб, яких було засуджено за вчинення тяжких злочинів» [3].

Не відповідає європейським стандартам також положення ч. 2 Ст. 76 Конституції України та ч. 1 ст. 9 Закону «Про вибори народних депутатів України», що встановлює вимогу до кандидата в народні депутати проживати в Україні протягом останніх п'яти років. Так, у Кодексі належної практики у виборчих справах, йдеться про те, що вимогу щодо тривалості проживання громадян може бути запроваджено лише в рамках проведення місцевих чи регіональних виборів (11.1c iii), а встановлений необхідний період проживання не повинен перевищувати шести місяців; зазначений термін може бути подовжено у випадку необхідності захисту національних меншин (11.1c iv) [4]. Таким чином Венеціанська комісія рекомендує розглянути питання щодо скорочення терміну вимоги щодо тривалості проживання на території України [3].

На жаль, усунути невідповідність положень Конституції України європейським стандартам до запланованої дати підписання Угоди так і не вдається, оскільки це довготривалий процес. Зареєстрований та попередньо схвалений у Верховній Раді України Проект

Закону від 04.07.2013. № 2522а «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» також є одним з зобов'язань, взятих на себе Україною щодо реформування законодавства у сфері правосуддя, але питань виборчого права він не торкається. Залишились без уваги ці проблеми і в Проекті Концепції внесення змін до Конституції України, розробленої Конституційною Асамблеєю. Тому, можна сказати, що реальних кроків в даному напрямку поки що не зроблено.

Разом з тим в підготовленому Проекті Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів» намагались врахувати попередні зауваження Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ, які можна внести без проведення конституційної реформи:

- так, законопроектом передбачається зменшення максимальної кількості виборців, закріплених за виборчою дільницею, з 2500 до 2000;

- Венеціанською комісією та ОБСЄ/БДПЛ рекомендовано скоротити максимальне і мінімальне число членів дільничних виборчих комісій задля сприяння досягненню консенсусу і порядку на засіданнях. На виконання зазначених рекомендацій змінами до ч. 2 ст. 28 Закону пропонується встановити: для малих дільниць – 10-14 членів виборчих дільниць; для середніх дільниць – 12-16 осіб; для великих дільниць – 14-18 осіб;

- однією з новел цього законопроекту є передача від Центральної виборчої комісії окремим виборчим комісіям функцій щодо організації проведення виборів в одномандатних округах, зокрема, щодо реєстрації кандидатів у депутати в одномандатних виборчих округах та їх довірених осіб, контроль за дотриманням фінансової дисципліни, забезпечення надання ефірного часу та друкованих площ за рахунок Державного бюджету України;

- на виконання рекомендації Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ (п. 75 Висновку) щодо пониження суми задатку для забезпечення того, щоб всі партії та особи, які мають бажання брати участь у виборах як кандидати були здатними на це, Проектом Закону запропоновано зміни до статті 56 Закону, відповідно до яких грошова застава для партії, яка висунула виборчий список кандидатів зменшена з 2 тис. до 1 тис. мінімальних розмірів заробітної плати, а для кандидата в одномандатному окрузі від 12 до 10 мінімальних розмірів заробітної плати;

- неодноразово також зверталась увага на забезпечення гендерної рівності шляхом встановлення обов'язкових квот щодо представлення жінок у виборних державних органах. На виконання цих рекомендацій Проектом Закону пропонується зміни до ст. 8 Закону України «Про політичні партії в Україні», за якими статут партії має містити розмір квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії у загальнодержавному окрузі;

- досить важливим є включення до Проекту положень, що деталізують порядок утворення одномандатних округів, згідно яких «не допускається утворення одномандатного округу з територіями, що не межують між собою. Межею одномандатного округу є умовно замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює його територію від території інших (суміжних) одномандатних округів, або частково збігається з лінією державного кордону» (ст. 18 п. 2. 2). Це нововведення зменшує можливості застосування «джерімендерінгу» при формуванні виборчих округів, в результаті застосування якого досить часто з'являлись виборчі дільниці-анклави;

- в багатьох європейських країнах встановлюються обмеження щодо виборчих фондів. Враховуючи цю тенденцію пропонується обмежити розмір виборчого фонду партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані в загальнодержавному окрузі, до дев'яноста

тисяч розмірів мінімальних заробітних плат, а розмір виборчого фонду кандидата у депутати в одномандатному окрузі – до чотирьох тисяч розмірів мінімальних заробітних плат (ст. 48). Ряд положень також посилюють контроль за надходженням та використанням коштів виборчих фондів;

- проектом Закону встановлюється механізм запобігання випадків так званого «подвійного балотування». Окружна виборча комісія, якій тепер надається право реєструвати кандидатів, у разі встановлення, що особа, висунута кандидатом у депутати у відповідному одномандатному окрузі за її письмовою заявою про згоду балотування від партії або у порядку самовисування, зареєстрована кандидатом в депутати у загальнодержавному окрузі або в іншому одномандатному окрузі приймає рішення про відмову у реєстрації такої особи кандидатом у депутати та невідкладно направляє подання до Центральної виборчої комісії про скасування реєстрації такого кандидата у загальнодержавному окрузі або в іншому одномандатному окрузі (округах) (ч. 5 ст. 59 Проекту Закону);

- діюча редакція Закону (ст. 92) надає можливість дільничній виборчій комісії визнати голосування на виборчій дільниці недійсним. Законопроектом змінено дане положення і право встановлювати голосування на виборчій дільниці недійсним визнається виключно за судами.

Ці та деякі інші положення законопроекту, дійсно, можна назвати прогресивними, хоча невирішеними залишається чимало проблем. Та й доля запропонованих змін також поки що невідома. Що можна з певністю констатувати, що законодавство України, хоч і повільними темпами, і не завжди послідовно наближається до європейських стандартів, а підписання Угоди про асоціацію послужило хорошими стимулом для проведення відповідних реформ. Головне, що Україна визначилась з європейським вектором свого розвитку і, хочеться сподіватись, дійсно стане демократичною, правовою державою, як це задекларовано в Конституції.

Список використаних джерел

1. Висновки Ради міністрів ЄС у закордонних справах від 10.12.2012 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2012/2012_12_11_1_uk.htm.
2. Спільна заява XVI Саміту Україна – ЄС від 25.02.2013 р. – Режим доступу: <http://president.gov.ua/news/26963.html>.
3. Спільний висновок Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ № 635/2011 щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України» від 17.10.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a54.
4. Кодекс належної практики у виборчих справах. [Електронний ресурс] / Керівні принципи та пояснювальна доповідь. Ухвалені Венеціанською комісією на 54-й сесії. Венеція 18-19.10. 2002 р. – Режим доступу: <http://195.230.157.14/kb/assets/kodeks-naleznoi-praktyky-u-vyborchih-spravah.pdf>.
5. Конституція України від 28.06.1996. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Конституции государств Европы: в 3-х т. / Под ред. Окунькова Л. А. – М. : Норма. 2001. – 817 с. (т.1), 837 с. (т.2), 789 с. (т.3).
7. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009 – 500 с.

8. *Вибори в Європейському Союзі / За ред. Д. С. Ковриженка. –* Лабораторія законодавчих ініціатив. – К. : ФАДА, Лтд, 2006. – 156 с.
9. Проект Закону № 3396 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів» від 10.10.2013 р. [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48621.