
Ю. В. Чемсак, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Основні тенденції та напрями правового регулювання виборчого процесу на сучасному етапі державотворення

У статті розглядаються основні вектори розвитку виборчого законодавства України, аналізується національний досвід застосування різних виборчих систем в умовах власної політичної системи, вивчаються переваги та недоліки існуючих виборчих систем, окреслюються нові моделі встановлення результатів виборів.

Ключові слова: виборчий процес, виборча система, виборче законодавство, встановлення результатів виборів.

На сьогодні в Україні триває пошук способів оптимізації норм виборчого законодавства та наближення їх до загально-визнаних міжнародних виборчих стандартів. Одноставної думки серед вчених та фахівців щодо питання оптимального виду виборчої системи немає. Особливої уваги потребує виборча система при проведенні виборів народних депутатів та депутатів і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Адже ефективність та дієвість виборчої системи на виборах народних депутатів України значною мірою впливає на якість здійснення

механізмів формування парламентської більшості, уряду, інших органів державної влади. При проведенні місцевих виборів якість виборчої системи, що застосовується, значно впливає на однорідність представництва у місцевих радах.

Під ефективністю виборчої системи розуміємо її вплив на структуру політичної системи суспільства, забезпечення реального представництва різних верств населення, формування дієвого уряду та системи ефективного контролю народу над органами публічної влади. Під її дієвістю – забезпечення чесних і відкритих виборів, результати яких повинні встановлюватися відповідно до європейських демократичних стандартів [1, с. 63].

Національний досвід застосування різних виборчих систем в умовах власної політичної системи є підґрунтям для виявлення переваг та недоліків кожної з них. На сьогодні змішана виборча система при проведенні виборів народних депутатів та при проведенні місцевих виборів потребує вдосконалення. Адже, наприклад, за результатами проведення останніх місцевих виборів спостерігається нерівність представництва представників територіальної громади на різних рівнях органів місцевого самоврядування. А мажоритарну складову змішаної виборчої системи фахівці вважають сприятливою для фальсифікацій результатів виборів.

Аналіз розвитку виборчого законодавства дає підстави стверджувати, що існує тенденція до деталізації та розширення обсягу норм, які регламентують порядок здійснення виборчих процедур. З одного боку, поступово здійснюється гармонізація виборчих норм по всіх видах виборів. З другого боку, значне розширення процесуальних норм у порівнянні з матеріальними – ускладнює процес уніфікації виборчого законодавства в цілому. Кодифікація виборчого законодавства не втрачає своєї актуальності у майбутньому. Адже, зважаючи на європейський досвід підвищення якості перебігу виборчого процесу – це розробка та прийняття Виборчого кодексу (як одного з механізмів усталення та систематизації виборчих норм). Зокрема, виборчі норми кодифіковано в Болгарії, Грузії, Іспанії, Люксембурзі,

Македонії, Молдові, Польщі, Норвегії, Швеції та ряді інших країн.

Справедливим є зауваження А. Ю. Олійника, що нестабільність і недосконалість виборчого законодавства розглядають як підгрунтя наявних «корупційних ризиків» у виборчому процесі [2]. Таким чином, кодифікація законодавства виступає формою лаконічної переробки діючих нормативних актів у певній сфері відносин, спосіб якісного впорядкування законодавства, забезпечення його внутрішньої узгодженості, а також розчищення нормативного масиву, позбавлення його від застарілих норм та норм, що не виправдали себе [3, с. 14].

При цьому здійснення деталізації й уточнення процедурних дій при проведенні конкретного виду виборів без перевантаження й ускладнення масиву спеціальної законодавчої бази вдало може бути вирішено на рівні підзаконних актів. В українському виборчому законодавстві прикладом таких підзаконних актів можуть бути саме постанови, протокольні рішення, роз'яснення Центральної виборчої комісії. Адже саме в них традиційно втілюються процедурні питання щодо підготовки та організації виборів.

В Україні триває активна фаза впровадження процесів децентралізації влади. Тому при реформуванні виборчих норм щодо місцевих виборів треба враховувати тенденції щодо таких змін.

Так, у 2015 р. було прийнято новий Закон «Про місцеві вибори», який містить ряд нових виборчих норм. Засади проведення місцевих виборів було приведено у відповідність до законодавства, що регулює питання добровільного об'єднання громадян (Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад») [4].

Процедури заключної стадії виборчого процесу, під час якої здійснюється порядок голосування та встановлення результатів виборів, значно деталізовано у порівнянні з нормами попередньої редакції цього Закону.

Більш детально викладено процедурні норми й у Законі України «Про вибори народних депутатів України». Так, наприклад, це стосується ст. 86, що регламентує порядок організації

голосування за місцем перебування, а також деталізовано порядок, визначений у статтях 88, 89 та 90 відповідного Закону щодо опрацювання списків виборців, опрацювання невикористаних виборчих бюлетенів, відкриття скриньок та підрахунку бюлетенів. У ст. 91 розширено перелік даних, які мають бути внесені до протоколу дільничної виборчої комісії та до протоколу окружної виборчої комісії. Стаття 107 уточнює функції і повноваження місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та Центральної виборчої комісії у разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради України [5].

Натомість суттєво змінено норму щодо загороджувального бар'єру, що значною мірою впливає на розподіл мандатів. Так, встановлено п'ятивідсотковий бар'єр для партій при участі у розподілі мандатів у загальнонаціональному виборчому окрузі.

В Україні за останні два роки кількість політичних партій значно зросла у порівнянні з попередніми роками. За таких умов підвищений до п'яти-семи відсотків загороджувальний бар'єр провокує природне відсіювання з політичної арени слабких партій та укріплення сильних. Закріплення високого відсотку загороджувального бар'єру є досить штучним та недемократичним засобом, адже при цьому представництво не є рівномірним та не враховує результати волевиявлення значної кількості виборців.

Міжнародна практика передбачає розрахування прохідного порогу на основі кількості виборців, які взяли участь у виборах. Тому бажано розраховувати поріг для розподілу місць у парламенті на основі кількості дійсних поданих бюлетенів, що відповідає міжнародній практиці.

Згідно з висновками ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами та Венеціанської комісії (зроблених у 2015 р.), пропонується провести вдосконалення виборчих процедур у ряді напрямів. Серед них:

- визначення меж одномандатних округів заздалегідь до початку нового виборчого циклу з повноцінним залученням до консультацій представників національних меншин;

- необхідність зменшення чисельності виборчих дільниць, передбачених ч. 3 ст. 19 Закону, з метою уникнення проблеми

переповнення дільниць виборцями і для покращення практичних аспектів впровадження загального виборчого права, яке гарантується законом;

– необхідність створення спеціального закордонного виборчого округу. Стаття 22 Закону наразі передбачає лише створення закордонних виборчих дільниць при закордонних дипломатичних установах України і у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України;

– необхідність забезпечення представництва позапартійних кандидатів на рівні окружних виборчих комісій. Серед суб'єктів, які мають право на подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць, зазначених у ч. 2 ст. 27 цього Закону, позапартійні кандидати відсутні;

– усунення суперечностей, що містяться в ст. 52 Закону щодо часових меж висування кандидатів і періоду, який надається законодавством на створення окружних виборчих комісій, передбачений ст. 27 Закону. Так, процес висування кандидатів закінчується за 79 днів до дня голосування, а відповідно до ст. 27 Закону окружні виборчі комісії створюються не пізніше ніж за 60 днів до дня виборів, що призводить до невідповідності;

– зміни положень ст. 92 Закону щодо застосування неогрунтованих стандартів недопустимого рівня зловживання, що не дозволяє визначити результати волевиявлення виборців з трьох окремих причин. Усі три причини стосуються мінімального відсотка кількості порушень, що мають бути скоєні, для того, щоб було застосоване це положення. Тобто ці положення встановлюють прийнятний рівень фальсифікації, що не відповідає належній практиці проведення виборів. ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія рекомендують переглянути ці положення та зробити можливим визнання голосування недійсним на всіх рівнях, коли неточності впливають на результати виборів [6].

Окремої уваги потребує аналіз досвіду використання виборчої системи на місцевих виборах. Виходячи з практики застосування виборчих систем при проведенні виборів до органів місцевого самоврядування України, найменш ефективною ви-

увилася пропорційна виборча система із використанням жорстких виборчих списків.

Наслідком її застосування стало спотворення на практиці конституційної природи районних та обласних рад – з органів, що повинні представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, вони трансформувалися в органи, що захищають вузькопартійні чи корпоративні інтереси регіональних еліт. Можна при цьому навести багато прикладів. Так, в Одеській обласній раді 75 % депутатів представляли м. Одесу; в Полтавській обласній раді із 90 депутатів 44 представляли м. Полтаву, 10 – м. Кременчук, а 10 районів області взагалі не були представлені жодним депутатом (хоча є представники м. Києва та м. Одеси). Така ситуація була типовою для всіх регіонів України [7, с. 21].

Отже, певний час тривав пошук більш дієвої виборчої системи на місцевому рівні. За результатами соціологічного опитування, проведеного у 2009 р. групою експертів НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України серед депутатів місцевих рад у рамках реалізації проекту ОБСЄ «Посилення захисту прав людини та верховенства права в законодавчій практиці України», було встановлено таке. Більшість респондентів (60,2 %) висловилися на користь мажоритарної виборчої системи при формуванні представницьких органів місцевого самоврядування, 16,4 % вважають за потрібне законодавчо закріпити змішану виборчу систему і лише 12,8 % опитаних висловилися за збереження пропорційної виборчої системи, 10,6 % опитаних не змогли визначитися [8, с. 41–42].

Уже з 2010 р. місцеві вибори проводились за змішаною виборчою системою. На сьогодні за новим Законом України «Про місцеві вибори» розподіл мандатів здійснюється за гібридною змішаною системою.

Таким чином, вказана виборча система являє собою одночасне поєднання двох окремих виборчих систем, виключає їх гібридизацію. В науковій літературі з цього приводу існує думка, що така виборча система взагалі не може називатися змішаною. Так, В. М. Белоновський, О. В. Іванченко, О. С. Автономов вва-

жають, що більш чітким є визначення її як відокремленої виборчої системи [9].

У світі існують різні модифікації гібридизованих змішаних виборчих систем. Пошук оптимального її варіанту має за мету максимально нейтралізувати недоліки обох складових системи та створити умови для виконання виборчою системою на виборах представницьких органів місцевого самоврядування головних її функцій.

Загалом в Україні сформувалася стійка тенденція до усунення електорату від можливості формувати партійні списки. Натомість вдосконалити виборчу систему на місцевих виборах можна шляхом надання можливості виборцям на етапі голосування впливати на формування партійного списку. Тобто на місцевому рівні за умови невеликої кількості кандидатів можливим є впровадження напівжорсткого типу виборчого списку із можливістю надання преференції тому чи іншому кандидату зі списку.

Цікавою модифікацією змішаної системи є використання мажоритарної складової у складі змішаної пропорційної виборчої системи. Елементи подібної виборчої системи застосовуються у Німеччині. Списки партій складаються по округах, від партії висувається як список, так і окремі кандидати у одномандатних мажоритарних округах. Особливістю такої виборчої системи є спосіб розподілу мандатів між кандидатами, представленими у багатомандатних та одномандатних виборчих округах. Їх розподіл здійснюється не окремо за пропорційною та мажоритарною виборчими системами по відповідних округах. Навпаки, кандидати, що балотувалися в одномандатному виборчому окрузі, прирівнюються до тих, що балотувалися у багатомандатних виборчих округах. Розподіл мандатів здійснюється в залежності від частки голосів, отриманих за списки партій, використовується формула Хейра. Вдосконалення даної формули можливе шляхом пошуку такої методики розподілу мандатів, яка б мінімізувала залишок надлишкових мандатів.

Таким чином, за подібної виборчої системи мажоритарні начала представлені особистісними факторами, які вводяться у пропорційну систему, що значно підвищує її привабливість та

ефективність. У зв'язку з цим таку виборчу систему іноді називають персоналізованою пропорційною [10]. При такому виді змішаної системи розподіл мандатів здійснюється пропорційно отриманим голосам, але зв'язок між кандидатами та виборцями є більш тісним, ніж звичайно за пропорційної виборчої системи із жорсткими списками. Адже шляхом запровадження мажоритарної складової відбувається персоніфікація кандидатів. Подібний варіант може використовуватись в Україні, адже для цього створені певні умови: закріплено відповідний принцип побудови виборчих округів, а висування кандидатів у мажоритарних виборчих округах здійснюється виключно від партій.

Щодо мажоритарної виборчої системи, то вона завдяки простоті сприйняття та застосування має багато прихильників як серед науковців і фахівців, так і серед населення. Але, наприклад, при застосуванні мажоритарної виборчої системи відносної більшості у чистому вигляді, наявним є досить суттєвий її недолік: значний дисбаланс між показником отриманих голосів та мандатів, які підлягають розподілу за результатами виборів.

Запровадження на місцевих виборах іншої її модифікації є досить суперечливим. Мова йде про мажоритарну виборчу систему кваліфікованої більшості. Її суть полягає у закріпленні певного відсотку голосів, який перевищує половину голосів (дві третини, три четвертих) виборців, якого необхідно досягти кандидату для отримання мандату. Але на практиці дуже складно одержати таку перевагу. Тому застосування цього виду виборчої системи є досить поодиноким випадком у світовій практиці. В Україні її застосування також є небажаним. Цьому перешкоджають ряд факторів: недостатня активність виборців і значна розшарованість їх політичних уподобань; небажаність проведення декількох турів виборів, що передбачається природою даного виду виборчої системи, з огляду на значно більші фінансові витрати у порівнянні з іншими видами мажоритарної виборчої системи.

На думку окремих фахівців, нова виборча система на місцевих виборах сприяє нерівномірному представництву, що є її недоліком. А результати виборів можуть спровокувати соціальне незадоволення людей, які не матимуть адекватного пред-

ставлення своїх інтересів у місцевих радах. До того ж, слід враховувати й тенденції щодо розподілу адміністративних територій, а відповідно і виборчих округів, що може привести до проведення нових місцевих виборів вже за іншим законом про місцеві вибори, який враховуватиме ці зміни.

Підсумовуючи, можна сказати, що позитивною тенденцією у розвитку виборчого законодавства є його поступова узгодженість, гармонізація. Натомість, це супроводжується збільшенням обсягу норм процедурного характеру. Це, в свою чергу, суперечить наміру та необхідності у майбутньому перейти до уніфікації виборчих норм. Тому, вважаємо, процедурні норми у подальшому бажано закріплювати на рівні підзаконних актів. Основні виборчі закони потребують узгодження матеріальних норм, приведення основних положень до вимог світових демократичних стандартів. Важливим напрямом дослідження є оптимізація виборчої системи, вивчення недоліків існуючих виборчих систем, виходячи з практики проведення останніх виборів, пошук нових моделей встановлення результатів виборів.

Список використаних джерел

1. Зиновьев, А. В. Избирательная система России: теория, практика и перспективы [Текст] : учебник / А. В. Зиновьев, И. С. Поляшова. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. — 300 с.
2. Олійник, А. Ю. Законодавче регулювання виборів народних депутатів України в механізмі забезпечення конституційної свободи громадян України на участь у виборах [Текст] / А. Ю. Олійник // *Вибори 2006: Досвід. Проблеми. Перспективи* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., 31 жовт. — 1 листоп., 2006. — К., 2007. — С. 242—246.
3. Ксенофонтов, В. В. Кодификация избирательного законодательства в контексте создания общего кодекса права Российской Федерации [Текст] / В. В. Ксенофонтов // *Журнал о выборах*. — 2002. — № 4. — С. 14—15.
4. Про місцеві вибори [Електронний ресурс] : Закон України від 04.09.2015 № 676-VIII // Верховна Рада України : офіц. веб-портал. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1932-15>. — Заголовок з екрана.
5. Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс] : Закон України від 10.11.2015 № 766-VIII // Верховна Рада України : офіц. веб-портал. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>. — Заголовок з екрана.

6. Про аналіз стану парламентського виборчого законодавства України: напрямки та шляхи його удосконалення згідно з рекомендаціями місії ОБСЄ/БДППЛ зі спостереження за виборами та Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) [Електронний ресурс] : постанова Пленуму Вищ. адмін. суду України від 18.09.2015 № 17 // Вищий адміністративний суд України : офіц. веб-портал. – Режим доступу: www.vasu.gov.ua/userfiles/file/.../Analiz_viborche_zakonodavstvo.doc. – Заголовок з екрана.
7. Кравченко, В. В. Політико-правові наслідки запровадження пропорційної системи на місцевих виборах в Україні [Текст] / В. В. Кравченко // Шляхи оптимізації виборчої системи для парламентських та місцевих виборів в Україні : матеріали кругл. столу : доп., виступи. – К., 2007. – С. 21, 44.
8. Серьогіна, С. Г. Проблемні питання вдосконалення правового регулювання місцевих виборів в Україні [Текст] / С. Г. Серьогіна // Політичні і правові проблеми становлення і розвитку держави на пострадянському просторі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 26 черв. 2009 р. – Х., 2009. – С. 39–43.
9. Избирательное право [Текст] : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по спец. 021100 «Юриспруденция» / [В. Н. Белоновский [и др.]; под ред.: К. К. Гасанов, В. Н. Белоновский. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2007. – 351 с.
10. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации [Текст] : учеб. для вузов / М. В. Баглай. – 5-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2006. – 769 с.

Ю. В. Чемсак

**Основные тенденции и направления правового регулирования
избирательного процесса на современном этапе государственного
строительства**

В статье рассматриваются основные векторы развития избирательного законодательства Украины, анализируется национальный опыт использования разных избирательных систем в условиях собственной политической системы, определяются новые модели установления результатов выборов.

***Ключевые слова:** избирательный процесс, избирательная система, избирательное законодательство, установление результатов выборов.*

J. V. Chemsak

**Main tendencies and directions of electoral regulation at the current
state-building stage**

This article explores the main vectors of developing the electoral regulation in Ukraine. Adopting a legal analysis of the national experience in the number of

electoral systems employed under the internal political system the article considers advantages and disadvantages the present electoral systems and draws out the new models of totaling election results.

Certain aspects of the issue under discussion have been examined by the following scientists: Gasanov K. K., Georgizca A. Z., Golovin A. G., Dmytriev Yu. A., Ivanchenko O. V., Kim A. I., Marzcelyak O. V., Mateykovich M. S., Pogorilko V. F., Postnikov O. E., Serjogina S. G., Stavnyichuk M. I., Steshenko T. V., Yavorsky V. D., to name a few.

Today it is urgent to research and analyze the social relationships that arising under counting of votes and totaling the election outcomes. The priority of studying the legal electoral regulation is necessitated by improving the election institution on the whole including its particular sub-institutions.

The analysis of the definite electoral procedures improvement involves the election monitoring opinions OSCE/ ODIHR and the Venice Commission, and national and foreign experience in implementing the electoral systems.

To sum up, it is evident that the positive tendencies of the electoral regulation development are progressive consistency and harmonization. However, it attends an enlargement of procedural rules that hampers the intention and demand to unify the electoral rules. Thus, it is appropriate that procedural rules should be enacted as subordinate legislation. The main procedural regulations must be consistent with substantive rules under the world democratic standards. The paramount direction of the research is optimization of the electoral system, determination of defects in the present electoral systems employed in the latest elections, and exploration of new ways to total the election outcomes.

Keywords: *electoral process, electoral system, electoral law, totaling of the election outcome.*