

ставин певною мірою дискредитується модель пропорційної системи виборів, особливо голосування за закритими списками. У зв'язку з цим уважаємо, що закони України, якими регулюється організація та діяльність об'єднань громадян, особливо політичних партій і неурядових організацій, потребують істотного оновлення.

Тож питання про *самостійність* і *незалежність* судових органів і виборчих комісій на сьогодні залишається досить проблематичним, а передбачені Конституцією та законами України гарантії щодо їхнього забезпечення майже не діють. Цей аспект виборчих законів потребує істотного доопрацювання, особливо в частині організації та діяльності виборчих комісій, їхніх повноважень. Водночас потребують відповідної корекції

адміністративне, кримінальне й процесуальне законодавство України. Не можна сказати, що на це не зверталась увага науковців і політиків раніше, ця тема висвітлювалася в дисертаційних дослідженнях, численних наукових статтях і монографіях, але, як то кажуть, «віз і досі там».

Нами розглянуті лише основні питання, пов'язані з виборчим правом як складовою конституційного процесу. На завершення зазначимо, що наявність досконалого виборчого законодавства України має надзвичайно важливе значення для розвитку та зміцнення демократичних засад організації інститутів публічної влади, принципів народовладдя та безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами. ▢



## Удосконалення виборчої системи в контексті конституційної реформи

Олександр КОПИЛЕНКО,  
директор Інституту законодавства Верховної Ради України,  
член-кореспондент НАН України,  
академік НАПрН України

На сьогодні склалися оптимальні умови для реалізації такої складної та відповідальної реформи, як перегляд виборчого законодавства. Адже вперше політична воля вищого керівництва держави та представлених у парламенті політичних сил має таку потужну підтримку з боку представників громадянського суспільства. Автором окреслено завдання, які потрібно вирішити в рамках реформування конституційної основи виборчого законодавства. Проаналізовано критерії вибору виборчої системи. Наголошено, що без участі неурядових організацій реалізація виборчої реформи неможлива. Бо саме вони забезпечують реальне залучення як громадськості, так і кваліфікованих вітчизняних та зарубіжних фахівців.

**Ключові слова:** реформа, виборче законодавство, конституція, міжнародні організації, громадянське суспільство.

### Совершенствование избирательной системы в контексте конституционной реформы

Александр КОПЫЛЕНКО, директор Института законодательства Верховной Рады Украины, член-корреспондент НАН Украины, академик НАПрН Украины

На сегодня сложились оптимальные условия для реализации такой сложной и ответственной реформы, как пересмотр избирательного законодательства. Ведь впервые политическая воля высшего руководства государства и представленных в парламенте политических сил имеет такую мощную поддержку со стороны представителей гражданского общества. Автором очерчены задачи, которые необходимо решить в рамках реформирования конституционной основы

**избирательного законодательства. Проанализированы критерии выбора избирательной системы. Отмечено, что без участия неправительственных организаций реализация избирательной реформы невозможна. Ведь именно они обеспечивают реальное привлечение как общественности, так и квалифицированных отечественных и зарубежных специалистов. Ключевые слова:** реформа, избирательное законодательство, конституция, международные организации, гражданское общество.

## Improvement of the electoral system in the context of constitutional reform

Oleksandr KOPYLENKO, Director of Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, corresponding member of National Academy of Sciences of Ukraine, member of National Academy of Legal Sciences of Ukraine

**As of today we have optimum terms and conditions to implement such difficult and responsible reform like the revision of electoral legislation. In fact, it is for the first time when the political will of top management of the state and political forces presented in the parliament have such powerful support from the side of the representatives of the civil society. The author outlined the tasks which need to be done within the framework of reformation of the constitutional basis of electoral legislation. The criteria of selection of the electoral system are analyzed. It is marked that the implementation of electoral reform is impossible without participation of nongovernmental organizations. Because exactly they provide real engagement of both public and qualified domestic and foreign specialists. Keywords:** reform, electoral legislation, Constitution, international organizations, civil society.

Сучасні виклики, що постали перед нашою державою в контексті потужної активізації євроінтеграційних процесів, потребують оперативних та збалансованих реформ. Водночас такі реформи мають істотно, а в деяких випадках і докорінно видозмінити нашу правову систему. Основною та першочерговою реформою в цьому контексті слід назвати саме конституційну реформу, а серед найактуальніших її проблем – обрання дієвої моделі вдосконалення виборчої системи.

У рамках реформування конституційної основи виборчого законодавства необхідно зосередитися на двох основних завданнях.

По-перше, слід адаптувати наявну нормативну базу до європейських стандартів (зокрема, йдеться про положення Першого протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, окремі універсальні акти органів Ради Європи, Кодекс належної практики у виборчих справах та інші документи Венеціанської комісії). У цьому контексті треба також узяти до уваги практику Європейського суду з прав людини.

По-друге, необхідно розглянути можливість імплементації адресних рекомендацій для України, які було викладено в резолюціях Ради Європи щодо ситуації в Україні та висновках Венеціанської комісії стосовно чинних виборчих законів та наданих на її розгляд законопроектів. Тут слід окремо наголосити, що конституційна реформа (а особливо в частині реформування виборчого законодавства) має спиратися лише на остаточні висновки, ухвалені самою комісією, а не на попередні документи, що готуються окремими її експертами.

Серед рекомендацій міжнародних організацій стосовно вдосконалення національного виборчого законодавства слід звернути увагу на Резолюцію Європейського парламенту щодо ситуації в Україні, яку було прийнято у грудні 2012 року. Цей документ містить узагальнені рекомендації стосовно реформування виборчої системи шляхом кодифікації виборчого законодавства, запровадження пропорційної системи з відкритими списками на парламентських виборах та оптимізації чинного законодавства в частині

транспарентності фінансування політичних партій під час виборів.

На основі звіту Місії зі спостереження за позачерговими виборами народних депутатів України 26 жовтня 2014 року ОБСЄ/БДІПЛ було також виокремлено низку рекомендацій щодо реформування виборчого законодавства України, зокрема:

1. Пропонувалося розглянути можливості для проведення комплексної виборчої реформи, яка гармонізувала б виборче законодавство, регулюючи всі види виборів. Зокрема, у рамках такого реформування мають бути скасовані необґрунтовані обмеження прав кандидатів, а також обмеження свободи мандата. Обмеження щодо створення виборчих блоків може бути скасоване для того, щоб посилити змагальність у виборчому процесі та забезпечити ширше представлення в парламенті. Виборча реформа має бути проведена завчасно, тобто до наступних виборів, а сам процес має бути прозорим і всеохопним.

2. З метою подальшого забезпечення чесності, прозорості, підзвітності та верховенства права у виборчих комісіях зацікавлені сторони виборчого процесу мають запровадити комплекс відповідних скоординованих антикорупційних дій. Такі дії можуть також бути спрямовані на створення гарантій чесності та досягнення незалежності органів управління виборчим процесом від політичного втручання, а також забезпечувати чесне виконання ними своїх обов'язків.

3. Пропонується внести поправки до законодавства, які не дозволяли б відмовляти у розгляді скарг з підстав невідповідності формату. А виборчі комісії мають забезпечувати повний та неупереджений розгляд по суті всіх скарг, поважаючи право на ефективний правовий захист.

4. Закон про вибори має чітко визначати, як друковані ЗМІ повинні позначати оплачені матеріали, пов'язані з виборами. Крім цього, організації саморегулювання, наприклад Комісія з журналістської етики, могли б розглянути можливості для посилення професійних стандартів та обізнаності працівників ЗМІ за допомогою навчальних програм для журналістів.

5. Рекомендується внесення змін до закону про вибори для усунення наявних прогалин та непослідовностей, щоб зменшити масштаби неоднакового застосування закону й проблеми, що виникають у результаті цього під час розгляду виборчих спорів. ЦВК має прийняти додаткові постанови там, де закон не є достатньо деталізованим. ЦВК та суди повинні утримуватися від прийняття непослідовних рішень та розглядати справи однаково. Слід розглянути можливості зміни процедурних формальностей у вищих судах таким чином, щоб виборчі спори розглядалися однією колегією, або передбачити інші заходи для непослідовного застосування закону тим самим судом.

Окрім зазначених рекомендацій ОБСЄ/БДІПЛ, на основі даних, зібраних під час проведення позачергових виборів народних депутатів України 26 жовтня 2014 року, ПАРЕ опублікувала власний звіт. У цьому документі також зазначається про необхідність кодифікації законодавства про вибори в Україні, бажаність реформування виборчої системи шляхом зміцнення регіонального представництва та надання можливості впливу виборців на обраними ними представників. У цьому звіті містяться й рекомендації стосовно невідкладної імплементації вказівок GRECO щодо транспарентності у фінансуванні політичних партій.

У контексті зазначеного слід виокремити питання імперативного мандата, адже, незважаючи на те, що міжнародні організації рекомендують цю новачку в рамках виборчої реформи, така докорінна зміна виборчої системи може мати непередбачувані наслідки. У своїй переважній більшості міжнародні рекомендації зазначених вище організацій спираються на позитивний зарубіжний досвід у цій сфері, однак далеко не всі нормативні механізми, характерні для деяких європейських країн, можливо успішно реалізувати в Україні. Необхідно зазначити, що імперативний мандат уже діяв в Україні за радянських часів і практика застосування такого механізму не мала реальних позитивних результатів. На сьогодні однією з прерогатив виборчої реформи має стати баланс між ефективністю заходів та забезпеченням стабільності функціонування виборчих колегіальних органів. Тому вважаємо, що питання переходу до системи з імперативним мандатом є скоріше питанням середньо- або довгострокових реформ і лише в разі, якщо експертне середовище зможе реально обґрунтувати його відповідність національним інтересам.

Слід окремо наголосити, що на сьогодні склалися оптимальні умови для реалізації такої складної та відповідальної реформи, як перегляд виборчого законодавства, адже вперше політична воля вищого керівництва держави та представлених у парламенті політичних сил має таку потужну підтримку з боку представників громадянського суспільства. Так, під час виступу на сесії Парламентської асамблеї Ради Європи Президент України Петро Порошенко зазначив: «...Наш вибір – розбудова міцної демократії, яка займе достойне місце у родині європейських держав... Я переконаний у тому, що парламент має обиратися за новим законом – на пропорційній основі за відкритими списками. Виборці мають знати кожного кандидата особисто».

Більше того, наявність політичної волі до реформування виборчої системи підтверджується також програмою Президента України «Стратегія-2020» і положеннями Коаліційної угоди Верховної Ради восьмого скликання. Насамперед у Коаліційній угоді передбачається відмова від змішаної (пропорційно-мажоритарної) виборчої системи та запровадження пропорційної виборчої системи виборів до Верхо-

вної Ради України, за якої виборці матимуть можливість голосувати за конкретних кандидатів у багатомандатних виборчих округах (що фактично являє собою пропорційну систему з відкритими списками), а також пропонується зміна системи місцевих виборів для забезпечення справедливого представництва виборців у місцевих радах: збереження мажоритарної системи на рівні сільських та селищних рад і запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками під час проведення місцевих виборів на інших рівнях. Цим документом також задекларовано намір учасників коаліції запровадити систему виборів міських голів великих міст у два тури за принципом абсолютної більшості виборців, котрі проголосували.

У ході дискусії про те, яка конкретно виборча система може бути запроваджена на тих чи інших виборах, представники експертного середовища не раз наголошували, що оптимальне розв'язання цієї проблеми знайти неможливо, обмежуючись рамковими параметрами політичної доцільності. У науковій літературі вже давно відомі критерії вибору такої системи. Так, виборча система не може призводити до порушення основних принципів виборчого права, закріплених у чинній Конституції України та міжнародних виборчих стандартах, але водночас має відповідати правовій природі виборного органу. Вона має сприйматися громадянським суспільством як справедлива, позбавлена можливостей маніпулятивного розподілу мандатів на основі позаправових критеріїв. Така виборча система має відповідати загальносуспільним цілям політичного розвитку, а про політичну доцільність слід дискутувати лише в тому разі, коли всі попередні умови виконано.

Особливістю конституційного процесу, що нині триває, є реальна його інклюзивність та широке залучення громадських організацій і представників громадянського суспільства. У контексті саме виборчих компонентів конституційної реформи слід розуміти, що хоча такий оновлений формат роботи і є кроком назустріч реальним демократичним змінам, ми все ще маємо низку нерозв'язаних проблем, основною з яких є відсутність історичної пам'яті безпосередніх учасників розробки концептуальних реформ, зокрема неурядових організацій. По-перше, такі організації не несуть реальної відповідальності за результати реформ, але істотно впливають на сам процес. По-друге, чимала кількість таких організацій, декларуючи представництво інтересів суспільства як свою мету, реально мають політичні цілі. По-третє, не маючи широкого пулу висококваліфікованих експертів, громадські організації доволі часто залучають необізнаних фахівців із суміжних галузей, видаючи їх за експертів і користуючись тим, що в реальному експертному середовищі вони маловідомі або невідомі взагалі. Однак без участі неурядових організацій реалізація виборчої реформи неможлива, а деякі з них справді забезпечують реальне залучення як громадськості, так і кваліфікованих вітчизняних та зарубіжних фахівців.

Отже, на сьогодні перед нами постали такі проблеми, як остаточний вибір виборчої системи (вектор реформ уже визначено, але він усе ще потребує уточнення), питання призначення виборів, транспарентність виборчого процесу, прозорість фінансування політичних партій, звітування кандидатів за використання коштів під час виборчого процесу, формування професійних і стабільних виборчих комісій, уніфікація виборчих процедур, пошук дієвого механізму для реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та подолання браку історичної пам'яті безпосередніх учасників реформ. **Д**

