

УДК 324(477):342.52

Бортніков В. І.

ДИНАМІКА ЗМІН ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ НА ВИБОРАХ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ 2002-2006 РОКІВ

Розглянуто зміни законів про вибори народних депутатів України як передумови демократизації політичної участі. Оцінено переваги та вади пропорційної системи виборів до Верховної Ради України.

Характерною ознакою парламентських виборів 2002 і 2006 років стало те, що виборчий процес відбувався на новій законодавчій основі. Три скликання українського парламенту обиралися за виборчим законом, що приймався буквально напередодні виборів. На цю та інші особливості формування законодавчої бази парламентських виборів в Україні вказували такі визнані фахівці у цієї сфері, як В. Авер'янов, Я. Давидович, В. Завалевська, Ю. Ключковський, Р. Князевич, М. Козюбра, М. Рибачук, М. Рябець, В. Шаповал та інші.

Вибори 2002 року спричинили загострення протистояння між парламентом та Президентом з питання щодо типу виборчої системи. Більшість

депутатів виступали за повністю пропорційну систему, натомість глава держави з цим не погоджувався. З 18 січня по 18 жовтня 2001 року Верховна Рада п'ять разів приймала Закон «Про вибори народних депутатів України», а Президент чотири рази накладав на нього вето і тільки останній варіант нарешті підписав. Політична боротьба, окрім самого типу виборчої системи, за якою повинні проводитися вибори до Верховної Ради, точилася довкола таких принципових питань, як тривалість виборчої кампанії та порядок формування виборчих комісій. Компромісом стало прийняття закону, який закріпив змішану систему проведення виборів [5: 6].

Згідно з новим Законом України «Про вибори

народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 року було збережено змішану мажоритарно-пропорційну виборчу систему 50/50. В результаті прийняття пропозицій Президента України, на відміну від закону 1997 року, у новому законі тривалість виборчого процесу було скорочено майже вдвічі - з 170 до 90 днів. Принциповою новелою закону стало внесення грошової застави замість збирання підписів на підтримку політичної партії (блоку) чи кандидата у депутати.

Суттєвою зміною виборчої практики стала й норма закону, за якою права висувати кандидатів у народні депутати позбавлялися трудові колективи. На думку законодавця, це мало сприяти мінімізації впливу так званого «адміністративного ресурсу». Разом із тим, якщо у 1998 році кандидат міг балотуватися одночасно у багатомандатному та одномандатному виборчих округах, то у 2002 закон такої норми не передбачав.

Для забезпечення гласності та прозорості виборчого процесу законом було передбачено певні гарантії участі у виборчому процесі політичних партій та їхніх виборчих блоків. Зокрема впроваджено інститут представників політичних партій, виборчих блоків політичних партій у Центральній виборчій комісії з правом дорадчого голосу. Напередодні парламентських виборів 2002 року майже всі депутати погоджувалися з тим, що формування виборчих комісій має відбуватися за найактивнішої участі політичних партій. Однак було неможливо включити представників усіх партій (яких налічується понад сотню) до складу комісій. Тому було запропоновано інший, ніж у законі 1997 року, порядок внесення подань щодо кандидатур до складу окружних та дільничних виборчих комісій.

Окружну виборчу комісію утворює Центральна виборча комісія у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше дванадцяти та не більше двадцяти осіб за поданнями (не більш як на одну особу) центральних керівних органів політичних партій (виборчих блоків політичних партій), за умови, що партії (включаючи ті, що входять до виборчого блоку) зареєстровані в установленому законом порядку і мають легалізовані організації у регіоні, на території якого утворено відповідний одномандатний виборчий округ. При цьому законом було передбачено, що до складу окружних виборчих комісій обов'язково включають представників тих політичних партій (виборчих блоків), які подолали чотиривідсотковий бар'єр на попередніх виборах народних депутатів України, та партій, які у поточному складі Вер-

ховної Ради України мають свої партійні фракції (фракції блоків), якщо ці партії відповідають зазначеним вище умовам. Представники інших політичних партій, виборчих блоків політичних партій можуть бути відібрані до складу окружних виборчих комісій за допомоги жеребкування, що його проводить Центральна виборча комісія (стаття 20).

Дільничні виборчі комісії, відповідно до закону, утворювалися окружними виборчими комісіями у кількості не менше восьми осіб за поданнями місцевих осередків політичних партій, які є суб'єктами виборчого процесу, а також кандидатів у народні депутати України, зареєстрованих у відповідному одномандатному виборчому окрузі. Для забезпечення представництва у дільничній виборчій комісії зазначених суб'єктів виборчого процесу верхня межа кількості членів дільничної виборчої комісії законом не встановлювалася. При цьому кожна політична партія, виборчий блок політичних партій, кандидат у народні депутати України, зареєстрований у відповідному одномандатному виборчому окрузі, мали право на пропорційну частку керівних посад у дільничних виборчих комісіях (стаття 21).

Такий підхід до формування виборчих комісій мав, на думку законодавця, унеможливити втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у діяльність виборчих комісій, забезпечити їй прозорість, неупередженість до політичних партій, виборчих блоків політичних партій, кандидатів у народні депутати України.

Проте передбачене законом виключне право участі у формуванні окружних та дільничних виборчих комісій політичних партій, виборчих блоків політичних партій, кандидатів у народні депутати України, зареєстрованих в одномандатних виборчих округах, призвело до значних проблем як в організації роботи самих виборчих комісій, так і у здійсненні ними необхідних повноважень щодо організації підготовки та проведення виборів народних депутатів України. Як справедливо зауважував колишній голова Центральної виборчої комісії Микола Рябець, виборчі комісії всупереч своїй правовій природі перетворювалися на міні-парламенти, які відмовлялися виконувати свої безпосередні функції, перебираючи па себе функції політичних органів. Завдяки цій нормі закону в Україні «склалася унікальна ситуація, якої немає ніде в світі, за якої політичні партії, виборчі блоки політичних партій, кандидати у народні депутати України в одномандатних виборчих округах мали виняткове право

бути одночасно суб'єктами, організаторами та спостерігачами за проведенням виборів». Хоча водночас вони брали на себе всю відповідальність щодо організації і проведення в Україні чесних і відкритих виборів народних депутатів України [7: 10].

Важливою новелою закону була й відмова від збирання підписів виборців та (натомість) вимога внесення грошової застави на рахунок відповідно Центральної виборчої комісії чи окружної виборчої комісії як необхідної підстави для реєстрації кандидатів у народні депутати України. Грошова застава для політичних партій, виборчих блоків політичних партій була встановлена у розмірі п'ятнадцяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян ($17 \cdot 15\,000 = 255\,000$ грн), а для кандидатів у народні депутати України, висунутих в одномандатному виборчому окрузі, - у розмірі шістдесяті неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто 1020 гривень. Грошова застава поверталася політичним партіям, виборчим блокам політичних партій, які взяли участь у розподілі депутатських мандатів, та народним депутатам України, обраним у одномандатних виборчих округах (стаття 43).

Таку зміну можна пояснити, з одного боку, скороченням строків виборчого процесу до 90 днів, а з другого - тим, що практика збирання підписів виборців певною мірою дискредитувала себе під час минулих виборчих кампаній. Вона часто перетворювалася на масштабну фальсифікацію, тому що реально перевірити достовірність підписів у стислі строки було неможливо. До того ж, на цю процедуру витрачались великі кошти, облік яких також залишався поза об'єктивним контролем.

Зазнав змін і порядок проведення виборчої агітації. Законом впроваджене розрізнення виборчої агітації, здійснюваної за рахунок державного бюджету України, та тієї, що фінансується за рахунок виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків політичних партій, кандидатів у народні депутати України (стаття 51). Встановлено, що відносно першої має дотримуватися принцип рівності усіх учасників виборчої кампанії, які претендують на обрання.

У новому законі вперше були закладені цивілізовані принципи формування виборчих фондів. Зокрема, політична партія, виборчий блок політичних партій, кандидатів у народні депутати України від якої зареєстровано в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, кандидати у народні депутати України, зареєстровані в одномандатному виборчому окрузі, були

зобов'язані відкрити рахунок свого виборчого фонду.

Гранична сума витрат виборчого фонду політичної партії, виборчого блоку політичних партій не могла перевищувати ста п'ятдесяті тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (2 млн 550 тис. грн), а кандидата у народні депутати України, зареєстрованого в одномандатному виборчому окрузі, - десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (170 тис. грн). Добровільні внески фізичних осіб до виборчого фонду не мали перевищувати однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (17 тис. грн). Заборонялося робити добровільні внески до виборчого фонду іноземним громадянам та особам без громадянства; фізичним особам - суб'єктам підприємницької діяльності, які мають заборгованість перед бюджетом будь-якого рівня на день перерахування внеску до виборчого фонду; анонімним жертводавцям (стаття 36).

Ускладнилася процедура складання списків виборців та внесення змін до них, що мало забезпечити достовірність виборчого процесу та його прозорість. У новому Законі передбачалося складання списків виборців у два етапи. Зокрема, до 1 вересня року, що передує рокові проведення чергових виборів (до 1 січня 2002 року), виконавчі органи місцевих рад були зобов'язані скласти загальні списки виборців, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином, законом було передбачено створення своєрідного прообразу державного реєстру виборців, банку даних про виборців, який можна в майбутньому використовувати не лише на виборах народних депутатів України, а й під час проведення інших форм масового волевиявлення, зокрема референдумів.

Наступний етап - складання списків виборців після утворення виборчих дільниць по кожній з них окремо. В законі було встановлено не лише чіткий порядок включення громадян України до списку виборців, а також і відмінний від чинного за законом 1997 року механізм уточнення та доповнення списку виборців, що здійснюється дільничними виборчими комісіями за особистим зверненням громадян, поданням посадових осіб виконавчих органів відповідних рад та керівників закладів, установ, організацій, відповідальних за складання списків виборців (статті 30-31).

Однак у практиці складання списків виборців залишилися до кінця не розв'язаними проблеми їх достовірності та так званих «мертвих душ». Виборча кампанія 2002 року засвідчила, що без

законодавчого впровадження автоматизованої реєстрації громадян вирішити проблему достовірності списків виборців є просто неможливим.

Закон передбачав запровадження відкріпного посвідчення, на підставі якого виборцю надавалася можливість взяти участь у виборах народних депутатів України у разі вибуття його за межі виборчої дільниці.

Попередні виборчі кампанії підтвердили значення офіційних спостерігачів як фактора демократичності та прозорості виборчого процесу й міжнародного визнання результатів виборів. На відміну від попередньої законодавчої практики, за якою статус спостерігачів регулювався Положенням, затвердженим Центральною виборчою комісією, за новим законом правовий статус як спостерігачів від політичних партій, виборчих блоків політичних партій, кандидатів у народні депутати, так і спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій регламентовано безпосередньо законом (статті 59-61).

Для забезпечення гласності й відкритості виборчого процесу законом встановлено більш упорядковану, порівняно із законом 1997 року, процедуру голосування, змінено порядок підрахунку голосів і встановлення результатів виборів як у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, так і в одномандатних виборчих округах.

Законом закріплювався механізм, за яким кожна офіційна дія членів виборчої комісії мала відбуватися під наглядом з боку кандидатів у народні депутати України, довірених осіб, уповноважених осіб політичних партій, виборчих блоків, політичних партій, офіційних спостерігачів, їм надавалося право підписувати майже всі документи, складати акти про виявлені порушення закону, невідкладно отримувати копії протоколів про підрахунок голосів. Усе це спрямовано на те, щоб усунути можливість для фальсифікацій і зловживань з боку виборчих комісій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб.

Для гарантування чесності і прозорості виборчого процесу законом вперше встановлювалася процедура оскарження порушень виборчих прав громадян як у виборчих комісіях вищого рівня, так і у суді. Таке оскарження могло стосуватися не лише рішень, дії чи бездіяльності виборчих комісій, а й рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, а також деякі акти та дії об'єднань громадян. Раніше такого положення жоден виборчий закон в Україні не містив (стаття 29).

Проведенню в Україні чесних та справедливих виборів до парламенту мало сприяти і розширення в новому законі підстав для притягнення до відповідальності, у тому числі кримінальної та адміністративної, осіб, винних у порушенні виборчих прав громадян. Закон передбачає застосування такої санкції за порушення вимог виборчого закону кандидатами у народні депутати України, як попередження, що надає виборчим комісіям можливість запобігати порушенням закону. Адже повторне попередження за аналогічне порушення призводило до скасування рішення про реєстрацію кандидата у народні депутати України (стаття 85).

Уперше в національному виборчому законодавстві була передбачена можливість визнання голосування на виборчій дільниці недійсним. Таке рішення могла ухвалити дільнична виборча комісія у разі встановлення нею порушень вимог закону, внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення громадян.

У свою чергу, у випадку, якщо кількість виборчих дільниць, на яких голосування в одномандатному виборчому окрузі було визнано недійсним, становить не менше 25 відсотків, Центральна виборча комісія за власною ініціативою мала право визнати вибори народного депутата України в одномандатному виборчому окрузі недійсними. Центральна виборча комісія може також визнати вибори недійсними за поданням окружної виборчої комісії або на підставі рішення суду в разі, якщо під час проведення виборів або при підрахунку голосів у цьому окрузі мали місце порушення вимог закону, що не дають змоги з достовірністю визначити результати волевиявлення виборців (стаття 72). Слід зазначити, що можливість визнання виборів недійсними Законом була передбачена лише в межах одномандатного виборчого округу.

Велика роль при побудові виборчої моделі відводиться застережному бар'єру як умові отримання права на участь у розподілі представницьких мандатів. Збереження застережного бар'єру передбачалось у всіх законопроектах про вибори, які розглядалися парламентом напередодні виборів 2002 року. До того лунали пропозиції збільшити мінімальний поріг для допуску до участі в розподілі депутатських мандатів до 5 відсотків голосів виборців [4: 21].

Збереження чотиривідсоткового бар'єру для виборів в Україні в той час виглядало оптимальним. Адже, як можна побачити з результатів парламентських перегонів 1998 і 2002 років, багатьом популярним партіям не вдається отри-

мати місця в парламенті. Отож його збільшення може призвести до того, що залишаться не представленими великі електоральні групи.

У 2006 році українці обирали депутатів Верховної Ради за новими правилами. Порядок їх проведення був визначений Законом про вибори народних депутатів України, ухваленим у березні 2004 р. (№ 1665-IV від 25.03.04) і суттєво переглянутим у липні 2005 р. (Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про вибори народних депутатів України"» № 2777-IV).

Закон відображав рекомендації міжнародних організацій та досвід попередніх національних виборів. В нього були включені чимало положень, покликаних забезпечити прозорість виборчого процесу, підзвітність учасників та їхню рівність. Він став більш демократичним. Цьому сприяла підвищена увага до виборчого законодавства як з боку громадськості України, так і світової спільноти після виборів Президента України 2004 року. В проведенні виборів за демократичними стандартами були зацікавлені майже всі політичні сили - як ті, що перебували при владі, так і опозиція. Одні мусили відповідати іміджу демократів, інші сподівалися отримати реванш за умов демократичності проведення виборів.

Однак, як зауважив голова Центральної виборчої комісії Я. Давидович, у встановленні результатів парламентських виборів 2006 р., знову мала продовження традиція «внесення змін до виборчого закону, як кажуть, на марші, коли виборчий процес у повному розпалі. Водночас ці зміни і новели виборчого законодавства правового та організаційного характеру були вкрай необхідні для повного забезпечення усіх процедур, вони значно допомогли в організації та проведенні цієї непростой виборчої кампанії» [2: 8].

Серед найбільш суттєвих змін - впровадження повністю пропорційної системи виборів, замість попередньої змішаної. Виборчий поріг для отримання представництва в парламенті було встановлено на рівні 3 % голосів виборців. Як засвідчили результати виборів, такий поріг став критичним і його в умовах сучасної розстановки політичних сил треба було б ще зменшити, бо через нього у Верховній Раді відсутні сили, здатні протидіяти розмежуванню держави по вісі Схід-Захід.

Серед позитивних змін виборчого законодавства - доповнення закону 2005 р. статтею 34, котра визначала перелік осіб, що мали «право бути присутніми на засіданні комісії». Серед них названо офіційних спостерігачів від громадських організацій. Однак, як зауважують експерти

Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія), визнання цього права за багатьма суб'єктами (кандидатами, представниками партій і засобів масової інформації, іноземними й міжнародними спостерігачами) у поєднанні з великим числом членів комісії «може зробити дуже важким - якщо не неможливим - виконання комісією її численних та важливих функцій, що потребує тривалих дискусій та прийняття рішень» [3: 25].

Члени цієї комісії висловили сумнів у доцільності та демократичності запровадження під час виборів відео- та фотозйомки, оскільки, на їхню думку, є загроза того, що це «може підірвати таємність голосування та створити атмосферу страху» [3: 35]. Експерти рекомендували також вилучити з бюлетенів графу «Проти всіх», бо вона «є незвичною для усталених демократій». На їхню думку, це «може посилити політичну апатію населення. Це також може створити у виборців ілюзію, що їхнє голосування мало значення, тоді як їхній голос насправді не є таким» [5:31].

Відомо, що великою мірою порушення прав громадян на вільне волевиявлення під час президентських виборів 2004 року були пов'язані з недосконалістю виборчих списків. Отож у новому законі багато положень розділу V «Списки виборців» спрямовані на подолання цих недоліків. Частина перша статті 39 встановлює, що загальні списки виборців мають бути складені до 1 жовтня року, який передє року чергових виборів. Для цього місцеві органи влади повинні створювати спеціальні групи обліку виборців, які складатимуть реєстри виборців за допомогою різних державних органів.

Відповідно до закону 2001 р., партії та блоки, що брали участь у виборах, мали внести грошову заставу в розмірі 15000 неоподаткованих мінімумів, що, на думку громадськості, було надто великою сумою, щоб її могли внести невеликі партії. Тим самим порушувався принцип рівних можливостей для суб'єктів виборчого процесу. У законі 2005 р. суму грошової застави для партій (блоків) було зменшено до 2000 мінімальних розмірів заробітної плати (стаття 59).

Неоднозначну оцінку фахівців викликала норма закону, пов'язана із визнанням недійсними виборів на окремих виборчих дільницях (стаття 90). Проблема полягає в тому, що однією з підстав для прийняття такого рішення є виявлення фактів незаконного голосування у кількості, що перевищує десять відсотків кількості виборців, які отримали бюлетені на дільниці. Такий довільний «стандарт неприпустимого зловживання»,

на думку експертів Венеціанської комісії, не є корисним. У результаті «встановлюється «припустимий рівень» шахрайства, яке взагалі є несумісним з належним проведенням виборів». На їхню думку, принципово, що результати виборів можуть бути визнані недійсними, лише якщо обсяг будь-якого шахрайства або неправомірної поведінки робить неможливим встановлення достовірного результату виборів [3: 32].

Практика проведення виборів в Україні за пропорційною системою, поряд з поживаленням розвитку партійної системи, виявила низку суттєвих негативних моментів. Це, насамперед, стосується формування партійних списків, які значною мірою складаються не з провідних політичних діячів, які уособлюють певний програмний або ідеологічний напрям, а з людей, здатних забезпечити необхідну фінансову, адміністративну або іншу підтримку діяльності партії і організації виборчої кампанії. Також до списків партії потрапляють представники особистих клієнтел політичних лідерів. Часто до них включають людей, які «не в ладах» із законом. Складання партійних списків часто відбувається недемократично, без широкого обговорення у колах партійної громади.

На думку українських фахівців, подальше впровадження пропорційної виборчої системи,

що обумовлено необхідністю перетворення партій на ключовий суб'єкт політичної системи, вимагає запобігання пов'язаним з цим негативним явищем. Для цього пропонується зокрема, надати можливість виборцям голосувати не лише за закритий партійний список, а й за конкретну особистість. Доцільно шукати також «більш гнучкий варіант пропорційної системи, який сприяв би органічному поєднанню інтересів партійно-ідеологічного і регіонального представництва, принципів вибору як між партіями, так і між особистостями» [6: 74].

Оцінюючи виборчі закони, за якими проводилися парламентські вибори 2002 та 2006 років, можна стверджувати, що з набуттям незалежності відбувся демократичний розвиток виборчої практики в Україні. Кожний новий закон виглядав більш якісним, ніж попередній, однак мав ознаки тимчасовості, призначення лише на перехідний період. Через це і нині виборче законодавство в Україні перебуває у стадії становлення. Складність цього процесу полягає у тому, що підготовка, прийняття та реалізація на практиці виборчого законодавства відбувається за непростих умов перехідного періоду і відсутності згоди серед правлячої еліти щодо стратегії суспільного розвитку.

1. Вибори до Верховної Ради України: Інформ.-довід, вид. / Редкол.: М. М. Рябець (голова) та ін.- К.: Центральна виборча комісія, 2002.- 676 с
2. Давидович Я. Виступ на засіданні Центральної виборчої комісії при встановленні результатів виборів народних депутатів України 10 квітня 2006 року // Вибори та демократія.- 2006.- № 1.- С. 5-16.
3. Висновок Венеціанської комісії та ОБСЕ/БДІПЛ щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України» // Вибори та демократія.- 2006.- № 1.- С 21-37.
4. Замніус В., Кітляр Д., Євгенієва А. Виборче законодав-

ство України напередодні змін. Аналіз перспективного виборчого законодавства та іноземний досвід // Парламент.- 2001.- № 4.- С 18-24.

Мазур О. Виборча система України: у пошуках оптимального варіанта // Нова політика.- 2001.- № 1.

Паламарчук В., Литвиненко О., Фесенко В., Якіменко Ю., Сало І. Політичні партії у виборчих процесах // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки - 2004 / За ред. А. С Гальчинського.- К.: НІСД, 2004.- С.70-84.

V. Bortnikov

THE DYNAMICS OF CHANGES OF UKRAINE ELECTION LAW ON PARLIAMENTARY CAMPAIGNS IN 2002 AND 2006

The article is devoted to perfection of legislation about elections of folk deputies of Ukraine as preconditions of democratization of political participation. The analysis of Laws of Ukraine is carried out «About elections of folk deputies of Ukraine» 2001 and 2004 year with the amendments and supplements in 2005. Advantages, and also defects and lacks of introduction of the proportional system of elections, are analyzed in Supreme Soviet of Ukraine.