

У полі зору – виборче законодавство:

В Україні триває широке обговорення рекомендацій Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) та ОБСЄ/БДПЛ щодо перегляду положень Закону України «Про вибори народних депутатів України» за результатами виборчої кампанії з виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року.

Як відомо, з метою додаткового вивчення та обговорення зауважень і рекомендацій Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів та можливих шляхів їх урахування Міністерством юстиції України протягом серпня–листопада 2013 року організовано цикл круглих столів із залученням експертів Венеціанської комісії, Ради Європи, ОБСЄ та ЄС, інших міжнародних структур, народних депутатів України, державних органів, інститутів громадянського суспільства, наукових кіл, засобів масової інформації.

Центральну виборчу комісію на заходах представляли заступники Голови ЦВК Андрій Магера та Жанна Усенко-Чорна, член ЦВК Олександр Шелестов.

Предметом дискусії стала переважна більшість актуальних питань, серед яких: встановлення на конституційному рівні вимог до кандидатів у народні депутати України, передбачення можливості балотуватися на виборах особам, які мають судимість, надання можливості балотуватися в народні депутати України особам, які проживають на території України менше п'яти останніх років, надання можливості іноземцям брати участь у проведенні передвиборної агітації, скасування подвійної юрисдикції судів і виборчих комісій з розгляду виборчих спорів, кодифікації виборчого законодавства.

Окрім цього, значна увага була приділена диску-

сійним питанням виборчого бар'єра, доцільності та умовам створення виборчих блоків політичних партій, проблематиці їх участі у виборчому процесі, строкам утворення і зміни меж одномандатних виборчих округів, процедури формування окружних виборчих комісій, доцільності перерозподілу повноважень між Центральною та окружними виборчими комісіями, контролю за їх діяльністю, шляхам забезпечення реалізації активного виборчого права.

– Такі дискусії сприяють не лише виробленню узгодженої позиції стосовно врахування рекомендацій Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ, а й означеності щодо ключових аспектів права обирати і бути обраними, що мають бути відображені в Основному Законі задля забезпечення реалізації виборчих прав громадян України та зміцнення довіри до виборчого процесу, – заявила Міністр юстиції України Олена Лукаш.

Безперечно, напрацювання та внесення змін до Конституції є ключовим результатом консенсусного бачення пріоритетних питань реформи виборчого законодавства та їх імплементація потребує глибокого вивчення за умови широкого громадського обговорення. Пропонуємо увазі читачів думки експертів та фахівців у галузі виборчого права з основних обговорюваних питань щодо врахування (неврахування) їх у національному законодавстві України.



обговорення, рекомендації, висновки



Андрій МАГЕРА,
заступник Голови
Центральної виборчої комісії

Хоча я представляю позицію ЦВК, але вважаю, що більш коректно було б мої слова сприймати лише як одного з членів ЦВК, передусім – експерта з питань виборчого процесу в Україні, який цим займається вже понад 9 років.

Сьогодні на порядку денному питання, які торкаються низки різних моментів щодо конституційних вимог до кандидатів у народні депутати України.

Ці вимоги містяться в частинах другій і третій статті 76 Конституції України, зокрема щодо судимості.

Стаття 76 Конституції України забороняє балотуватися особам – громадянам України, які мають судимість за вчинення будь-якого умисного злочину. Навіть якщо вони відбули покарання, навіть якщо цей умисний злочин не є насильницьким і не є надто небезпечним, у будь-якому разі така особа не може балотуватися.

Натомість може балотуватися за статтею 76 громадянин України, який вчинив злочин з необережності: автотранспортний злочин, халатність, будь-який інший злочин, за який особу засуджено до позбавлення волі і вона реально відбуває покарання. Виникає запитання: яка логіка була в редакції частини третьої статті 76 Конституції України?

Чи доцільно тут відмовлятися від конституційної вимоги щодо відсутності судимості? Очевидно, варто уточнити: якщо особа відбула покарання, то їй повинні бути відкриті можливості балотуватися кандидатом у народні депутати України. В іншому разі нам доведеться рихтувати не лише статтю 76, а й статтю 81 Конституції України.

А там, нагадаю, однією з підстав для дострокового припинення повноважень депутата є набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього. При цьому – будь-якого обвинувального вироку суду за вчинення будь-якого злочину незалежно від форми

вини засудженого. Відчувається різниця?

Другий момент. Чи варто залишати ценз осілості в Україні 5 років?

Одні можуть вважати по-одному, інші – по-іншому. Але, разом із тим, якщо подивитися з практичної точки зору, то особа, 5 років проживши в Україні, маючи посвідку на проживання, згодом отримавши громадянство, – практично на другий день може брати участь у виборчому процесі. Чи правильно це?

Якщо ми хочемо прив'язати особу, в хорошому сенсі цього слова, до території України, до, скажімо, кращого розуміння потреб громадян, розвитку держави тощо, все-таки більш логічно було б прив'язати не ценз осілості в Україні, а строк набуття громадянства в Україні. Тобто не менше 5 років особа повинна бути громадянином України. Тоді не має значення, де вона проживає. Навіть якщо особа мешкає за кордоном, вона все одно бере участь у виборчому процесі, зокрема голосує.

Обираючи Президента, народних депутатів України за кордоном, така особа позбавлена мати пасивне виборче право? Як на мене, логіки тут немає.

Наступне. Чесно кажучи, мене дивують зміни нашого законодавства в частині того, що не може балотуватися громадянин, який має судимість, і має громадянство іншої держави. Це досить дивно, коли держава на своєму рівні у вигляді прийняття закону фактично легітимізує подвійне громадянство України. А за Законом України «Про громадянство» єдине громадянство означає відсутність громадянства будь-якої адміністративно-територіальної одиниці в Україні. Дивно, на мій погляд, позиція законодавця щодо цього.

Очевидно, якщо ми говоримо про принцип єдиного громадянства і належну ознаку саме того, що народним депутатом може бути обраний саме громадянин України, ці моменти треба прибирати.

Щодо питання агітації і діяльності закордонних ЗМІ.

Я не випадково наголошую: агітація і діяльність закордонних ЗМІ. Адже, якщо ми говоримо про іноземного громадянина, про його право брати участь в агітації, виникає запитання: а які його інтереси зачіпаються в такому разі? Обираються органи влади чужої держави. Що йому там робити?

В другому випадку, якщо ми говоримо про іноземних журналістів, то виникає інше запитання: чи немає в Україні ЗМІ, українських юридичних осіб, які зареєстровані тут? Наприклад, «Форбс-Україна», «Известия в Украине» – це українські ЗМІ, які в тому числі теж повинні дотримуватися виборчого законодавства в Україні.

Відтак, чесно кажучи, не бачу потреби в якихось додаткових правах щодо ведення агітації іноземцям чи іноземними ЗМІ. Більше того, тут є небезпечний момент. Він полягає в тому, що українські ЗМІ звільняються від юридичної відповідальності за поширення завідомо неправдивих даних, якщо вони роблять посилання на інші ЗМІ. То чи варто далі розвивати цю думку?

Скарги щодо комісій і позовів до судів: чи доцільно залишати одночасно можливість звернення громадянина до цих інституцій? Вважаю, що так, тому що це сприяє реалізації прав громадян України. Адже існує не лише 55 стаття Конституції щодо права громадянина звернутися до суду, є ще стаття 40 Конституції – право звертатися до будь-яких державних інституцій, і мало того, що звернутися – отримати відповідь.

Є ще одне. Вважаю, той низький рівень професійної кваліфікації суддів, який на сьогодні є в Україні, зокрема адміністративних судів, дає змогу мені говорити про те, що подібні виборчі спори краще буде розглядати Центральна виборча комісія, ніж суди. Наведу буквально один приклад.

У Вищому адміністративному суді України не розуміють, що скарга, в якій не дотримано вимог процесуального закону (ідеться про Закон України «Про вибори народних депутатів») і не зазначено реквізи-

тів – підлягає поверненню членом ЦВК. Троє суддів сидять у відкритому засіданні і не розуміють, що ця норма є в законі, вони не можуть її прочитати. На їх думку, ЦВК як колегіальний орган повинна залишати скаргу без розгляду.

Повірте, це досить дивна позиція.

Тому вважаю, що громадянин України повинен мати максимум прав і можливостей для захисту своїх інтересів, своїх прав як виборця, – звертатися як до суду, так і до виборчої комісії. У цій частині я не поділяю висновків Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ.

І останній момент – гендерне питання. Як би ми від нього не ховалися, Україна все одно має рухатися в цьому напрямку. Наскільки я пам'ятаю, в останньому Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України міститься теза про необхідність запровадження в Україні пропорційної виборчої системи з відкритими списками.

Якщо мається на увазі суто пропорційна система з відкритими списками, зокрема та, ідея якої закладено в проекті Виборчого кодексу, свого часу розробленого в парламенті, то, як на мене, це дуже хороша ідея, бо завдяки їй якраз можна усунути недоліки щодо гендерних питань і встановити певний відсоток обов'язковості представництва громадян обох статей.



Жанна УСЕНКО-ЧОРНА,
заступник Голови
Центральної виборчої комісії

Я, можливо, висловлю не стільки позицію ЦВК, скільки безпосередньо свою особисту. Але сподіваюся, колеги мене підтримають.

Передусім хотіла б зазначити, що питання, які обговорюються, варто розглядати, на мій погляд, з двох позицій. Перша – сприяння волевиявленню виборців. Друга – адекватність механізмів відтворення волевиявлення громадян України безпосередньо в результатах виборів.

З приводу виборчого бар'єра. Як на мене, високий виборчий бар'єр не сприяє демократичності виборів. Лише за результатами виборів 2012 року у нас залиши-

лися неврахованими голоси майже 1 млн 400 тис. виборців, а це становить близько 7 відсотків.

Крім того, можна стверджувати, що світова практика, знову ж таки апелюю до цифр, є досить різною; скажімо, у Нідерландах виборчий бар'єр становить 0,67 відсотка, у Єгипті, Туреччині – відповідно 8 і 10 відсотків.

Тому, на мою думку, не варто створювати якісь перешкоди громадянам України для делегування їх представників до парламенту.

Такий самий підхід у мене і відносно доцільності існування виборчих блоків. Усі інструментарії, які дадуть змогу більш якісно селекціонувати представників народу до парламенту, на мій погляд, можуть бути імплементовані без будь-якої шкоди для Верховної Ради України. Принаймні, існують вони і в Польщі, і в Словаччині, і в Угорщині, і жодних шкідливих наслідків у цьому особисто я не вбачаю.

Більш проблематичним, особливо з точки зору організації виборчого процесу, є питання існування постійних виборчих округів. Щодо цього аспекту виборче законодавство має бути суттєво вдосконалене, тому що вже на сьогодні слід враховувати ті тенденції, які мають місце в електоральному корпусі, зокрема скорочення виборців, яке щомісяця в середньому становить близько 7 тис. осіб. Відтак ми маємо стійку тенденцію до скорочення кількості виборців, яка, на жаль, не змінюється на краще.

Як відомо, є стала міжнародна практика стосовно того, що якщо вибори проводились за змішаною пропорційно-мажоритарною системою, то з метою забезпечення принципу рівності голосів кількість виборців в одномандатному виборчому окрузі має бути орієнтовно однаковою. Якщо на день проведення виборів, коли Центральна виборча комісія визначала таку середню кількість у 2012 році, вона становила 161,1 тис., то зараз – це 160,6 тис. І, відповідно, через певний період, коли будуть проводитись наступні вибори, цифри ще більше коливатимуться.

На сьогодні ми маємо сім виборчих округів, де кількість виборців перевищує встановлений законом 12-відсотковий бар'єр. Мені б дуже не хотілося, щоб на момент, коли проводитимуться наступні вибори, така кількість округів збільшилася і призвела до вельми серйозних порушень виборчого законодавства.

Крім того, ЦВК, вносячи зміни до меж виборчих дільниць, так чи інакше породжує своєю практикою зміну меж виборчих округів. Тому дійсно, питання постійності виборчих округів варто більш чітко відкоригувати в законі. На мій погляд, було б доцільно, коли б перед кожними виборами вирівнювалася відповідна кількість виборців в округах, і вага одного мандата в плані їх вартості через призму голосів виборців була приблизно однаковою.

Щодо формування складу окружних виборчих комісій: безумовно, це питання перебуває в площині політичної доцільності. Тут право голосу мають тільки парламент і Президент України. Від ЦВК хочу зауважити, що слід принципово зменшити, якщо не унеможливити, роль так званих технічних партій. Який

би досконалий закон не був, саме завдяки цьому маніпулятивному інструментарію можна викривити найсправедливіші принципи і найадекватніші механізми. Якщо не прибрати із закону можливості набувати таким технічним партіям повноважень і статусу суб'єкта виборчого процесу, то як би ми не намагалися змінити закон, все одно будуть віднайдені механізми для того, щоб їхніми руками прибрати до рук окружні та дільничні виборчі комісії.

Наостанок, мабуть, найважливіше: щодо передачі повноважень ЦВК відносно реєстрації кандидатів до окружних виборчих комісій. Скажу відверто: більшої дурниці зробити просто неможливо. Це буде трагедія, аж до того, що в ряді виборчих округів вибори просто не відбудуться. Хочу зазначити, що на виборах 2012 року близько 15 відсотків так званих технічних кандидатів знялися з реєстрації, що породжувало щоденні зміни до текстів виборчих бюлетенів. Хіба можна уявити, як окружні виборчі комісії справляться з цим завданням?

Тобто будь-яка оперативність, будь-яке адекватне реагування на такі технічні моменти не просто призведуть до збоїв, а до неможливості встановлення результатів і до неможливості взагалі проведення виборів у відповідних округах. Переконана, що ця норма може бути взята на озброєння і технологіями, і тими ж окружними виборчими комісіями, щоб не допустити перемоги тих чи інших кандидатів. Ми маємо випадки на місцевих виборах, коли саме завдяки помилкам окружних виборчих комісій, які були допущені в бюлетені, ті чи інші вибори визнавалися такими, що не відбулися. Мені б дуже не хотілося, щоб таке могло трапитися під час загальнонаціональних виборів.



Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,
президент Інституту виборчого права

Я маю честь представляти не лише позицію Інституту виборчого права, а й групи громадських організацій, які традиційно вже багато років займаються проблемами виборчого права та виборчого процесу. Ми сподіваємось, що позиція громадянського суспільства буде почута і не буде проігнорована, і вважаємо цей

круглий стіл хорошим кроком уперед у стосунках влади і громадянського суспільства.

Тепер про нашу позицію щодо рекомендацій Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ та деяких інших питань.

Насамперед щодо вимоги проживання в Україні протягом 5 років, цензу осілості, тобто більш загально стосовно пасивного виборчого права. Ми дійшли висновку, що значною мірою ця проблема має політичний характер. Можна сперечатися про те, чи може держава дозволити собі обирати до парламенту нерезидентів. Гадаю, що небагато держав це роблять, у всякому разі це не ті держави, які, подібно до України, ще переживають постколоніальний синдром. Це означає, що якийсь ценз було б доцільно зберегти.

Справа в тому, що стосовно нерезидентів досить поширена європейська практика навіть щодо позбавлення їх активного виборчого права. Лише останнім часом створюються певні механізми для голосування громадян за кордоном, а деякі країни й досі цього не дозво-

ляють. Тому щодо цієї рекомендації існує досить серйозна проблема, і посилання на те, що Кодекс належної практики у виборчих справах забороняє ценз осілості, не відповідає дійсності. У Кодексі це стосується активного виборчого права (права голосу), а не пасивного, в тому числі вимоги 6 місяців проживання – можливої вимоги для участі у місцевих виборах.

Мені здається, що для правової системи України є інша, значно гостріша проблема, пов'язана з цензом осілості – відсутні законодавчі критерії проживання в Україні. Ця проблема почалася з відомої справи «Мельниченко проти України» в Європейському суді з прав людини і повторилася на виборах 2012 року. Хочу нагадати, що в найбільш відомій справі у зв'язку з цим певній особі відмовили в реєстрації не тому, що вона не проживала в Україні, а тому, що вона неодноразово в'їжджала в Україну з російським паспортом.

І тут виникає ще одна особливість: як нам бути з проблемою біпатризму? Чи правильно, що громадянин України, який водночас є громадянином іншої держави, представляє український народ у парламенті? Як на мене, то тут знову треба враховувати наш постколоніальний синдром і з розумінням до цього ставитися.

Наголошую, ценз осілості можна зменшувати. Однак критерії застосування цього цензу мають бути чіткі. І, на моє глибоке переконання, набуття чужого громадянства повинно дискваліфікувати особу в пасивному виборчому праві. А якщо така обставина виникла щодо члена парламенту, то призводить до втрати мандата.

Що стосується судимості. Це більш серйозне питання, і воно має юридичний аспект. Ідеться про автоматичну дискваліфікацію певної групи громадян щодо пасивного виборчого права.

Коротке зауваження про політичну сторону питання. Навіть якщо в багатьох державах такої заборони немає, скажімо чесно, поклавши руку на серце: чи є там шанс, що людина, яка була засуджена за злочин, буде обрана до парламенту? Ні.

Тому тут справа не в політиці, а в юридичному аспекті. Наприклад, сьогодні Конституція дозволяє обрання особи, засудженої за злочин з необережності. А якщо ця особа ще відбуває покарання у вигляді позбавлення волі? Яким чином вона має реалізувати своє пасивне виборче право, перебуваючи в тюрмі?

На наш погляд, тут потрібне уточнення. Можна відійти від автоматичної дискваліфікації осіб із судимістю і перейти до індивідуалізації застосування такого заходу через запровадження кримінальної санкції – позбавлення права на певний строк бути обраним за певні категорії злочинів: важкі, виборчі, корупційні чи ще якісь інші. Це дало б можливість зняти звинувачення щодо автоматичного позбавлен-

ня права балотуватися і забезпечило б урахування конкретних обставин, конкретної особи, якої це стосується.

Наступне – агітація іноземцями. Основний аргумент, який є в зауваженнях і БДПЛ, і Венеціанської комісії, полягає в тому, що заборона агітації іноземцями є порушенням свободи вираження поглядів. Однак я хотів би звернути увагу, що насправді іноземці в Україні мають цю можливість. Жодних обмежень не існує, за винятком участі в агітації. Справа в тому, що участь в агітації – це не просто свобода вираження поглядів, це вплив на формування волі народу. А це вже участь у формуванні влади. Тому участь іноземців в агітації – дещо інше, ніж лише свобода вираження поглядів.

Хотів би нагадати достатньо відоме рішення Європейського суду з прав людини у справі Боуман проти Сполученого Королівства, де, власне, і йдеться про можливість конфлікту між свободою вираження поглядів і принципами вільних і рівних виборів. У цьому рішенні Суд доходить висновку, що такий конфлікт можливий, і тоді треба віддати перевагу принципу вільних і рівних виборів, а на свободу вираження поглядів під час виборчого процесу можуть бути накладені обмеження, які в інший час були б неприпустимими. Зауважимо: це не Україна придумала, це сказав Європейський суд з прав людини.

Тому йдеться не про те, чи можуть взагалі існувати обмеження, чи не можуть. Такі обмеження існувати можуть. Питання в тому, щоб вони були ще й розумні і необхідні в демократичному суспільстві. І тут я хочу відіслати до іншого рішення Європейського суду з прав людини – Жданока проти Латвії, де уважно аналізується система проведення виборів у державі, і Суд доходить висновку, що цю систему слід оцінювати з урахуванням соціально-політичної ситуації в державі, у тому числі її недавньої історії. Знову ж, враховуючи нашу недавню історію, вважаємо, що тут потрібні дуже виважені підходи. Не секрет, що сьогодні ключові позиції політики України як держави опинилися в центрі протилежних прагнень деяких центрів світового впливу. Якщо предметом роздратування і тиску стає звичайний шоколад, то чого ми повинні сподіватися на виборах? Зрештою, такі прецеденти у нас уже були. І ця норма недаремно з'явилася в законі.

Участь в агітації може бути дуже різною, тому хочу ще раз звернути увагу на одну обставину. Скажіть, будь ласка, ви можете собі уявити участь іноземця в агітації за українські гроші? Це завжди будуть гроші зарубіжні. Але ж, колеги, заборона фінансування політичних процесів з-за кордону є практично європейським стандартом навіть для країн ЄС. Тому про що ми маємо тут говорити?

Щодо подвійної юрисдикції виборчих спорів. Я підтримую ту позицію, яка вже неодноразово висловлювалась. Такої проблеми в Україні немає. Протягом ось уже років 15, як я займаюсь цими питаннями, жодного реального конфлікту юрисдикції в Україні не виникало. Виборче законодавство в Україні чітко передбачає пріоритет судової юрисдикції, однак статті 55 і 124 Конституції України гарантують громадянам право звернення до суду і поширення юрисдикції судів на всі правовідносини в Україні. Таким чином, вилучити певні предмети спору з юрисдикції суду ми не можемо, Конституція нам цього не дозволяє. Розв'язати цю проблему, як зазначено в рекомендаціях, означає вилучити ці питання взагалі з юрисдикції виборчих комісій. Але не тільки стаття 40 Конституції, яка гарантує право на звернення до органів влади, не дозволяє цього, а й саме адміністрування виборчим процесом без права розглядати виборчі спори втрачає сенс.

Хочу нагадати: найперше повноваження ЦВК – це забезпечення однакового застосування законодавства про вибори на всій території України. Як можна це забезпечити, не маючи права розглядати спори і приймати щодо них рішення? Таким чином, це просто перетворить виборчі комісії у технічні бюро з організації виборів без права будь-якого адміністрування і контролю. Такого немає в жодній країні.

Ще раз хочу підкреслити: можна уточнювати законодавчі норми щодо співвідношення двох юрисдикцій, можна давати додаткові гарантії щодо того, аби судова юрисдикція була пріоритетною і комісії не втручались у рішення судів, а їх виконували. Однак скасовувати адміністративну юрисдикцію – це означає порушити не тільки права громадян, а й розвалити організацію виборчого процесу.

Є декілька питань, пов'язаних з Конституцією, які ми пропонували б теж обговорити тут. Перше з них – це конституційні гарантії принципу періодичності виборів.

На жаль, сьогодні існують певні дискусії навколо цього принципу. Так, наприклад, відоме рішення Конституційного Суду, яке викликало багато запитань, стверджує, що повноваження органів, встановлені Конституцією, в певних випадках (кимось?) можуть бути продовжені. Це цікаве питання, але, мені здається, що Конституція мала би дати на це чітку відповідь, бо загально визнано і у вітчизняній науковій літературі, і в зарубіжній, що принцип періодичності означає якраз навпаки – строк повноважень може бути скорочений, але продовжений бути не може.

Значною мірою це пов'язано з непослідовністю Конституції у механізмах призначення виборів. Так, чергові вибори народних депутатів України не призначаються. Чергові вибори Президента України і чер-

гові місцеві вибори призначаються. У чому сенс цих відмінностей, незрозуміло. Проте виникають питання, які теж сьогодні дискутуються у суспільстві: а що буде, якщо суб'єкти призначення виборів їх не призначать? Враховуючи недавню ухвалу Вищого адміністративного суду України, який заявив, що бездіяльність Верховної Ради України адміністративним судам не підвідомча, виходить, що непризначення виборів стає просто безкарним механізмом зловживань.

Тому наша пропозиція полягає в тому, щоб принаймні для чергових виборів, а, можливо, і для позачергових, передбачити механізм не призначення, а проголошення їх у строки, безпосередньо встановлені Конституцією.

Ще одне питання, яке б я хотів порушити, – це голосування за кордоном.

Реалізована під час виборів 2012 року пропозиція нанесла істотну шкоду Україні. Я маю на увазі обмеження обсягу права голосу громадян, які перебувають за кордоном. При цьому було порушено 8 статей Конституції України. По-перше, це стаття 3, яка каже, що забезпечення прав людини – це основний предмет уваги держави; по-друге – стаття 22, яка вважає, що конституційні права гарантуються (а право голосу – це конституційне право), і не допускається звуження змісту й обсягу конституційних прав; стаття 157 забороняє навіть зміни до Конституції, які обмежують права людини і громадянина. Стаття 24 забороняє дискримінацію за місцем проживання, стаття 64 забороняє обмеження законом конституційних прав, стаття 70 встановлює обсяг права голосу, а стаття 71 гарантує рівне право голосу на всіх виборах, що підтверджується статтею 76 стосовно виборів народних депутатів України.

В усіх міжнародних документах – від статті 3 Першого протоколу і статті 25 Міжнародного пакту про громадянські політичні права до Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії – формальна рівність права голосу, тобто рівна кількість голосів у всіх виборців є альфою і омегою. Відійти від цього – означає грубо порушити принцип рівного виборчого права.

На превеликий жаль, на останніх парламентських виборах це грубе порушення відбулося, і мені дуже шкода стверджувати, що це було зроблено за пропозицією деяких наших західних колег. Це річ, мені здається, яку ми повинні пам'ятати.

Міжнародні виборчі стандарти для нас вкрай важливі, однак ми повинні також усвідомлювати, що вони не забороняють встановлювати вищі стандарти в своїй державі. Такий вищий стандарт у цьому відношенні встановлений Конституцією України: обмеження права голосу для громадян, які перебувають за кордоном (а тим більше – за межами «свого» виборчого округу),

Конституцією України не передбачені. Тому, коли ми обговорюємо внесення тих чи інших змін до виборчого законодавства, звернімося спочатку до нашої Конституції – може, вона пропонує щось краще.

І останнє. Якщо сьогодні немає політичної волі до кодифікації виборчого законодавства, то принаймні якісь мінімально необхідні кроки до його уніфікації вкрай необхідні.

Ось ілюстрація. Закон України «Про вибори народних депутатів України» запровадив поняття постійних виборчих дільниць. Але Закон України «Про вибори Президента України» їх не передбачає і не знає: утворення виборчих дільниць є одним із етапів виборчого процесу. Те ж у Законі про місцеві вибори. Отже, ми

маємо пряму колізію. Варто подумати про те, щоб у нас принципово не мінялося законодавство залежно від того, кого ми обираємо.

Те саме стосується й інформаційного забезпечення виборів. Хороший крок зроблений Законом України «Про вибори народних депутатів України». Однак у двох інших виборчих законах цього немає. Виникає запитання, чому ми міняємо правила залежно від виду виборів?

Тому не варто обмежуватися лише питаннями вдосконалення законодавства про вибори народних депутатів України, а треба обговорювати питання однаковості регулювання принаймні подібних виборчих процедур різними законами про вибори.



Георгій КРЮЧКОВ,
народний депутат України III–IV скликань

Рекомендації Венеціанської комісії та ОБСЄ (БДІПЛ) щодо необхідності «кодифікації усього виборчого законодавства в єдиний виборчий закон» наша політична сила (Компартія України) загалом підтримує. Прийняття Виборчого кодексу, стабільність виборчого законодавства – це перевага, необхідність і значення якої навряд чи потрібно доводити. Мені доводилося брати участь у розробці проекту Кодексу в парламентській комісії, яку свого часу очолював Ю.Б. Ключковський. Був створений непоганий, на мій погляд, документ, який міг би бути темою для обговорення. Однак, на жаль, цього досі не сталося.

Звісно, конкретні організаційні й організаційно-технічні питання, такі як тривалість виборчих кампаній, комплектування виборчих комісій, підготовка їх членів, формування виборчих фондів, порядок оскарження рішень виборчих комісій, передвиборна агітація та інформаційне забезпечення виборчого процесу, фінансування виборчої кампанії тощо, можуть обговорюватись. За бажання і політичної волі парламентарів, депутатських фракцій досягти узгодження позицій з цих питань, переконаний, можна.

Поділяю висловлену у Висновку Венеціанської комісії думку щодо надмірної деталізації, зокрема Закону про всеукраїнський референдум. Основна причина того, що справа з прийняттям Виборчого кодексу не просувається, полягає, на мій погляд, у відсутності узгодженої позиції з приводу того, чи має бути закріплена у Кодексі система (системи) виборів (для парламентських і місцевих виборів).

Тут знаходить підтвердження відома істина: закони, що стосуються виборчого права, відображають співвідношення політичних сил і є закріпленням результатів певної боротьби. Кожна політична сила прагне домогтись ухвалення такого закону, який забезпечував би у конкретних умовах зміцнення її позицій у представницькому органі, який обирається. А оскільки умови змінюються, підходи політичних партій до системи виборів теж змінюються. Це наочно показала минула парламентська виборча кампанія. В правлячій партії – Партії регіонів – враховували, що в суспільстві дедалі виразніше виявляється зниження довіри до неї, до Президента В. Януковича, і тому далекоглядно передбачили, що в таких умовах запобіжником для збереження її позицій у парламенті може бути не пропорційна система, за якою обирався попередній склад Верховної Ради України, а змішана. Доречно нагадати, що на нараді в Міністерстві юстиції України за участю представників політичних партій, на розгляд якої був внесений проект виборчого закону, тодішній міністр юстиції сказав: «Обговорюйте, вносьте пропозиції щодо будь-якого питання, окрім питання про систему виборів – це питання вирішене і обговоренню не підлягає...» Отака в нас демократія...

Правда, владі не вдалося реалізувати не тільки «програму-максимум» – завоювати кваліфіковану конституційну більшість у парламенті – здобути не менше 300 мандатів, а навіть просту більшість – не менше 226 мандатів. Але найбільшу фракцію – за рахунок частини депутатів-одномандатників – сформовано.

Так ми вийшли на вибори зі змішаною системою, яка ввібрала в себе всі вади і мажоритарної, і змішаної (в нашому, українському, застосуванні) систем. У результаті країна одержала парламент, склад якого викривлено відображає політичні уподобання українського суспільства (не беручи до уваги професійних і моральних якостей багатьох кандидатів).

Комуністична партія, за кандидатів якої в одномандатних округах віддали свої голоси майже два мільйони виборців, не дістала жодного мандата.

Вважати справедливою таку систему ми не можемо. Не узгодивши з усіма політичними силами, представленими у Верховній Раді, питання – чи закріплювати у Виборчому кодексі систему (системи) виборів і, якщо закріплювати, то яку саме, важко розраховувати на можливість ухвалення Верховною Радою цього Кодексу.

Щодо системи виборів. На наш погляд, вона повинна вирішувати кілька завдань, що непросто.

По-перше, закон має гарантувати громадянам можливість реалізувати конституційне право вільно обирати і бути обраним до представницьких органів влади; по-друге, забезпечувати належне представництво в парламенті наявних у суспільстві політичних течій, тобто відображати політичне обличчя суспільства і водночас сприяти прискоренню його політичної структуризації, що особливо важливо для нашої країни, де зараз зареєстровано більше двохсот політичних партій, відмінності між більшістю з яких, коли брати до уваги їхні програми, важко встановити. Тут виникають непрості (оскільки вимагають політичного вирішення) питання, насамперед про висоту «порогу» для проходження партій у Верховну Раду, про політичні блоки та ін.; по-третє, створювати умови для того, щоб виборці знали, кого вони оби-

рають, і забезпечувати можливості зв'язків зі своїми обранцями.

Слід сказати і про таке. Змішана система, крім іншого, фактично вводить дві категорії народних депутатів, статус яких дещо відрізняється, що не передбачено чинною Конституцією України. Вирішити проблему системи виборів у наших умовах непросто. Адже ми випробували і мажоритарну, і пропорційну, і змішану системи. Але жодна з них себе не виправдала (окрім, можливо, системи, за якою обирався перший склад парламенту (ще до проголошення незалежності України)). Хоча в інших країнах застосовуються різні системи, і вони в умовах цих держав спрацьовують.

На мою думку, це пояснюється нинішнім станом українського суспільства – не тільки рівнем його політичної культури, а й безпрецедентною корумпованістю усіх ланок державного апарату, відсутністю єдності в суспільстві, гостротою політичного протистояння. Ми схилиємось до того, що усуненню чи суттєвому зменшенню негативів при організації парламентських виборів може сприяти проведення їх за пропорційною системою з так званими відкритими списками. За такою системою, коли в багатомандатних округах обираються не більше 10 народних депутатів з числа кандидатів, висунутих політичними партіями, а також самовисуванців, виборці знатимуть, кого персонально вони обирають, з ким можуть мати зв'язок, і – що дуже важливо – партії не втрачатимуть голоси, подані за їх кандидатів. При цьому теж виникають непрості організаційно-технічні питання. Але за наявності політичної волі й вони можуть бути вирішені.

Чи погодиться нинішня влада в умовах сьогодення на такий варіант, сказати важко. А без цього – повторюю – говорити про ухвалення найближчим часом Виборчого кодексу дуже проблематично.