

ВИБОРЧИЙ КОДЕКС як засіб оздоровлення політичної системи та оновлення країни

*Верховна Рада України в останній
тиждень березня зареєструвала
проект Виборчого кодексу України.
На думку авторів, необхідність розробки і прийняття
кодифікованого законодавчого акта, який з єдиних
позицій здійснював би нормативне забезпечення
виборів Президента і народних депутатів України,
місцевих виборів, стала загальновизнаною.*

*Заступник голови Комітету Верховної Ради України з
питань державного будівництва і місцевого самоврядування
Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ:*

***«Розглядати проект
Виборчого кодексу доцільно після того,
як Верховна Рада визначиться
з моделлю виборчої системи»***



– Юрію Богдановичу, півтора року тому в інтерв'ю нашому журналу Ви вказували надію, що Виборчий кодекс може бути розглянутий та прийнятий Верховною Радою України вже наприкінці 2008 року. Що стало на заваді цим намірам?

– Мабуть, сьогодні потрібно визнати, що сподівання на швидку розробку і прийняття Виборчого кодексу тоді були занадто оптимістичними. Ми продовжували роботу над Кодексом упродовж цього часу. Слід визнати, що вона не була постійною, і, принаймні, двічі зазнавала тривалих перерв. Уперше – в зв'язку з призначенням позачергових виборів 2008 року, які так і не відбулися. Це десь на півроку вибило нас з колії. Потім – президентська кампанія, яка теж мінімум на півроку призупинила робочий процес. Тому інтенсивна праця над Кодексом тривала, власне, не більше року.

Але той час, коли робоча група не збиралася і не працювала, не був втрачений – тривали обговорення, дискусії, відбувалось осмислення і, чесно кажучи, те, що вдалося таки зробити, я вважаю успіхом.

– Які саме аспекти Виборчого кодексу доопрацьовувались упродовж останнього часу і які висновки зроблено за результатами останньої виборчої кампанії?

– Чи не найскладніше питання для розробників Кодексу полягало в необхідності передбачення можливих політичних рішень, які стосуються вибору тих чи інших виборчих систем для окремих видів виборів. І, власне, це найбільше ускладнювало нашу роботу, оскільки писати текст Кодексу, не маючи конкретної моделі виборчої системи, просто неможливо, адже йдеться про конкретні норми. З іншого боку, ми свідомі того, що питання вибору виборчих систем є суто політичним. Тому якоюсь мірою необхідно було прозондувати оцінку політиками різних виборчих систем. Урешті, ми зупинилися на певних моделях, хоча розуміємо, що вони можуть бути і не підтримані. Найбільше доопрацьовувались питання, які стосувались місцевих виборів, тут було багато дискусій. Крім того, доопрацьовувалась друга редакція Кодексу, оскільки першу редакцію ми зареєстрували ще рік тому. Усе зводилося до структурування документа: які саме положення необхідно зібрати в загальній частині, які є спільними для різних виборів, а що залишити у спеціальній частині для конкретних видів виборів. Тут боролися дві протилежні тенденції – з одного боку, можна якнайбільше віднести до загальної частини, і тоді Кодекс виглядатиме, так би мовити, елегантним з точки зору правової конструкції, але незручним у користуванні, бо треба буде його постійно гортати, шукаючи необхідні норми,

які можуть знаходитись сторінок за 20–30 одна від одної. З іншого – найбільш чітко вписати спеціальну частину. Шукали золоту середину, та не знаю, наскільки нам вдалося її знайти. Деякі речі ще потрібно все ж перенести в загальну частину, однак ми домовились, що залишаємо, незважаючи на певну подібність регулювання, розділи, пов'язані з висуванням і реєстрацією кандидатів, проведенням голосування і встановленням результатів для кожного виду виборів окремо. Адже це допоможе потім і в роботі відповідних виборчих комісій. Кодекс повинен бути зручним у застосуванні, окрім усього іншого. Без сумніву, ці матеріали розподіляти можна інакше – якщо дійде до розгляду Кодексу в залі Верховної Ради, ці питання дискутуватимуться.

Щодо висновків за підсумками останньої виборчої кампанії, то ми врахували дискусію навколо змін до Закону України «Про вибори Президента України», інших законів. Ці суперечки тривали практично від минулого літа і до останнього дня виборчого процесу. Частково врахували досвід, частково – рішення Конституційного Суду, але підкреслюю – частково, принаймні там, де Конституційний Суд висловився дефінітивно, ми мусили враховувати його позицію щодо деяких неконституційних положень. Це зрозуміло. Однак там, де Конституційний Суд не знайшов закидів до положень (це не означає, що такі положення обов'язкові до включення), вони можуть бути обговорені і врегульовані в інший спосіб. У роботі над другою редакцією нам багато допомогли і зауваження науково-експертного управління Верховної Ради України до першої редакції Кодексу. Це була серйозна робота, і ми провели цікаву дискусію з представниками управління, у ході якої частково переконали їх у нашій правоті, а частково визнали їхню. І, звісно, ми врахували позицію Венеціанської комісії стосовно змін до Закону України «Про вибори Президента України», які були прийняті, якщо не помиляюся, у вересні минулого року. Згоден, що не все враховане з цього досвіду, можливо, сподобається ініціаторам змін (маю на увазі минулорічні зміни). Однак це вже питання подальших дискусій.

– **Виборчий кодекс визначає гарантії прав громадян України на участь у виборах, систему та правовий статус виборчих комісій, особливості організації та проведення різних типів виборів, регулює такі питання, як формування списків майбутніх народних обранців (відкриті чи закриті), прохідний бар'єр для партій та блоків тощо. Однак механізм контролю діяльності депутатів виборцями, що набуває зараз особливого значення, не визначений. Це не є складовою Кодексу?**

– Виборчий кодекс містить майже 600 статей, і дійсно, не визначає механізму контролю діяльності депутатів виборцями. Бо це не питання Виборчого кодексу. Це питання статусу народного депутата, тобто частина іншого закону. Однак, я хотів би підкреслити, що структура Кодексу

така, що там є речі, спільні для різних виборів, вони вписуються в загальній частині, а є речі – специфічні для кожного виду виборів (у тому числі, це виборча система і характер списків, виборчий бар'єр), це записується в спеціальній частині для конкретного виду виборів. Наприклад, немає сенсу говорити про бар'єр для виборів Президента чи міського голови. Тоді як на виборах за списками – це ключове питання. Ми дійшли висновку, що з усіх виборів (маються на увазі колегіальні, а не одноосібні) політичний характер мають вибори народних депутатів України, тому там залишено висування списками, тобто пропорційну систему. Але не теперішню. Запропонована виборча система дозволяє відкрити списки, тобто дає можливість виборцю голосувати не лише за партію, а й за конкретного кандидата. А це вимагає переходу до регіональних виборчих списків. І щоб не стимулювати регіоналізацію партій, передбачено також так званий другий рівень розподілу мандатів – компенсаційний, тобто мандати, які розподіляються в загальнодержавному окрузі. Такі двоступеневі виборчі системи існують у декількох країнах, у тому числі в молодих демократіях, таких як Чехія і Словаччина. В Угорщині та Австрії – трирівнева система. Це відомі у світі речі, і вони не ускладнюють голосування виборців. Можливо, буде трохи більше клопоту Центральній виборчій комісії при встановленні результатів, але, з іншого боку, така виборча система дає змогу досягти більшої пропорційності і певною мірою нейтралізувати регіональний розподіл. Також вона гарантує проходження верхівки політичних партій, що є правильним з точки зору організації роботи політичних партій. Ну, скажімо, якщо під час виборів усі депутати підуть в округи, то хто займатиметься організацією виборчої кампанії партії в цілому по Україні? Такі виборчі системи пропонуються для виборів народних депутатів України і Верховної Ради Криму.

– **Юрію Богдановичу, робота над цим складним документом була дуже копіткою, то як членам робочої групи вдалося узгоджувати свої дії і позиції?**

– Я задоволений складом групи і характером нашої діяльності. Ми працювали дружно. Відразу домовились, що всі політичні аспекти залишаємо за «бортом». У складі групи були представники чотирьох з п'яти фракцій, фахівці Міністерства юстиції, Кабінету Міністрів, юридичного управління Верховної Ради України, двоє членів Центральної виборчої комісії – Андрій Магера і Олександр Шелестов. Працювали також експерти з громадських і напівгромадських організацій, наприклад, Асоціації міст України (професор Кравченко), фахівці з організації виборчого процесу Сергій Кальченко, Євген Радченко, Володимир Ковтунець. Дуже корисною для нас була робота над розділами, які стосувалися передвиборної агітації та діяльності засобів масової інформації. До неї ми залучали відомих українських медіаюристів Ольгу Большакову, Павла Мойсеева, Тараса Шевченка,

інших. Вони дуже продуктивно працювали. За час роботи ми проводили кілька виїзних засідань, в організації яких нам допомагали Координатор проєктів ОБСЄ в Україні і програма сприяння парламенту України. Стандартно ми проводили засідання робочої групи в залі Комітету двічі на тиждень по три-чотири години. Це означало, що люди відривалися від своїх щоденних справ, починали вникати в суть проблем, трохи попрацювали і розійшлися. До наступного разу багато чого забувалося. Щоб різко зрушити з місця, такий режим роботи був не дуже ефективним. Тому ми практикували кількадевні виїзди за межі Києва, де з ранку до вечора працювали над конкретними розділами Виборчого кодексу. Тоді всі були налаштовані на вирішення однієї проблеми. Такий мозковий штурм виявився дуже ефективним для різкого просування роботи над проєктом.

– **Чи вдалося у новому документі все-таки якоюсь мірою уникнути суперечливих норм виборчого законодавства?**

– Мабуть, цього неможливо досягти, оскільки виборче законодавство надто заполітизоване. І тут завжди присутній конкретний інтерес чи конкретних депутатів, чи політичних партій. І це не тільки українська проблема. В цілому світі, коли змінюється виборче законодавство, доводиться дуже уважно дивитися, аби не вийшло, що хтось отримав певні переваги внаслідок внесення змін. Особливо це стосується виборчих систем. Тому, я гадаю, суперечливі норми будуть, і дискусій навколо цих норм також буде багато, однак дуже б не хотілося, щоб суперечки стосовно конкретної редакції конкретних норм нашкодили самому процесу розгляду проєкту Виборчого кодексу. Саме тому ми пропонуємо специфічний шлях його розгляду Верховною Радою: спочатку представити Кодекс у Верховній Раді і добитися від не прийняття низки рішень з політичних питань, зокрема стосовно виборчих систем. Лише після цього скерувати Кодекс на повторне перше читання. Комітет доопрацює його відповідно до позицій Верховної Ради, потім документ приймається в першому читанні за основу і лише тоді починається робота над формулюваннями і боротьба за конкретні суперечливі норми. Але це вже наступний етап. Спочатку треба ухвалити структуру Кодексу, вирішити питання виборчих систем та інші політичні питання, а тоді вже сперечатися про формулювання.

– **Чи є гарантії того, що в майбутньому законодавець, виходячи, як завжди, з політичної доцільності, не вноситиме норми, які входитимуть в протиріччя з Кодексом?**

– Чесно кажучи, таких гарантій не може бути. Верховна Рада як законодавчий орган вносить зміни до законів і навіть до Конституції, тому сказати, що ніколи

нічого в Кодексі не зміниться, не можна. Даваймо відкриємо кодекси, прийняті уже в цьому столітті, тобто після 2000 року, наприклад, Кримінальний кодекс України чи Кодекс адміністративного судочинства України. Це серйозні документи, але подивіться, скільки в них уже внесено змін! Тому прийняття Виборчого кодексу України не гарантує того, що жодних змін у ньому не буде. Хоча, з іншого боку, виникає певна повага саме до Кодексу, значно більша, ніж до звичайного закону.

– **Свого часу Конституційний Суд України застерігав щодо неприпустимості внесення змін до виборчого законодавства в ході виборчого процесу, оскільки це може мати непередбачувані наслідки. Однак внесення останніх змін до Закону України «Про вибори Президента України» уже в ході виборчої кампанії засвідчує протилежне.**

– Це надзвичайно серйозна проблема. В рекомендаціях Венеціанської комісії написано: «Якщо до виборчого закону вносяться зміни, то варто передбачити, що вони набирають чинності не раніше ніж за рік після їх прийняття». Це, звісно, для того, щоб до цих змін можна було підготуватися. Хоча, з іншого боку, часом доводиться реагувати і в ході виборчого процесу на певні проблеми. Скажімо, я пам'ятаю вибори 2006 року, які проводилися після відомих президентських виборів. На президентських виборах склад окружних і дільничних виборчих комісій був дуже чисельним: 40 осіб – це, відверто кажучи, вже не керований і не ефективний орган, тому законодавством про вибори народних депутатів було передбачено певні обмеження чисельного складу комісій. Однак у ході виборів ми зіткнулися з протилежною проблемою – почало бракувати пропозицій до складу комісій. Нам довелося відреагувати і на цю проблему, щоб пом'якшити деякі вимоги і забезпечити повноцінний робочий склад відповідних окружних і дільничних виборчих комісій. Тому такі ситуації можуть траплятися. Гірше, коли в ході виборів міняються серйозніші правила гри. На жаль, на цих виборах ми мали такі приклади. Вони, як на мене, може, і мали певні підстави, але не цілком відповідали тим підставам, задля яких вони приймалися. Говорилося про одне, а думалося насправді про інше.

– **Минулого року проєкт Виборчого кодексу зареєстрував у Верховній Раді України авторський колектив на чолі з народним депутатом Ігорем Крілем. Наскільки їх проєкт відрізняється від документа, напрацьованого Вашою робочою групою?**

– Це цікавий документ, однак, на мій погляд, він був спрямований на те, щоб запропонувати певну специфічну виборчу систему. Це ноу-хау команди, яку очолює Ігор Кріль, і вона внесла відповідний законопроект. Але його автори самі погодилися з тим (ми збиралися кілька

разів разом, і навіть на одному виїзному засіданні робочої групи кілька днів спільно працювали), що надалі за основу краще брати наш проект. Вони наполягатимуть на тому, щоб застосовувалась запропонована ними виборча система, це їх право, але, зрештою, Верховна Рада буде визначатися щодо виборчої системи.

– **Нещодавно Верховною Радою України було прийнято рішення про відтермінування місцевих виборів. Чи не призведе це до дестабілізації як влади на місцях, так і законодавства?**

– Справа в тому, що проблема строків проведення чергових виборів сьогодні дуже заплутана, і заплутана кількома факторами. По-перше, самим текстом Конституції, де передбачено для рад повноваження п'ять років, а для сільських (селищних), міських голів – чотири роки. По-друге, вона заплутана розумінням того, чи поширюються на органи місцевого самоврядування, обрані у березні 2006 року, норми Конституції, які набрали чинності наприкінці травня 2006 року. І третє, дуже серйозне ускладнення виникло після рішення Конституційного Суду за зверненням Київської міської ради стосовно строків повноважень. Застосування цього рішення призводить до того (а Судом визначено, що повний строк повноважень повинен бути і після позачергових виборів), що повністю розбалансовується система місцевих виборів і навіть в одному місті вибори ради і вибори голови відбуватимуться в різний час. Хіба це нормально? Усі ці проблеми не будуть вирішені без внесення змін до Конституції. Постанова Верховної Ради про призначення виборів на 30 травня була дуже недосконалою саме з огляду на ці проблеми. Тому, на мою думку, якби ця постанова не була скасована, з її застосуванням було б багато проблем і, відповідно, конфліктів. Утім, скасування цієї постанови без вжиття інших кроків, безумовно, потрібно розглядати як неконституційне. При цьому одну проблему я взагалі вважаю висмоктаною з пальця. Стверджується, що повноваження виборних сільських (селищних), міських голів навесні цього року закінчаться і виникне правовий вакуум. Неодноразово і я, й інші народні депутати, і вчені-правники пояснювали, що українське конституційне право побудоване на тій zasadі – і це кілька разів зустрічається і в Конституції, і в законі про місцеве самоврядування, – що повноваження попередньої виборної особи чи органу припиняється з моменту початку повноважень наступної особи (органу). Тому жодної перерви не може бути – не проводяться вибори, значить продовжуються повноваження попередників. Скоріше є порушення з боку того, хто не призначає вибори, ніж з боку того, хто продовжує здійснювати свої повноваження. Однак, зрозуміло, що безкінечно так не може тривати. Це має бути або обґрунтований, або розумний строк. І тому сьогодні можливі два варіанти розвитку подій: або Верховна Рада вже на цій сесії прийме хоча б у першому читанні зміни до Конституції і врегулює строки

повноважень і проведення виборів, або доведеться на осінь призначати вибори. Бо затягувати надовго прострочені повноваження не можна. Сьогодні ніби є попередня згода на те, що зміни до Конституції можна було б провести, але йде боротьба за редакцію, навіть за право ініціативи, хто внесе такі зміни, і, на жаль, усе накладається на цю зовсім не політичну, а життєву проблему.

– **А які, на Вашу думку, загалом перспективи розвитку виборчого законодавства України найближчим часом?**

– Боюсь, що зараз важко передбачати перспективи дуже багатьох речей в Україні, в тому числі й розвитку виборчого законодавства. Передусім хотілося, щоб у ньому закінчився період різких змін, кардинальних реформ. Щоб нарешті стабілізувалися ті виборчі системи, які застосовуються не тільки на виборах народних депутатів України, а й на місцевих виборах.

На місцевих виборах є низка своїх проблем, пов'язаних зі строками їх проведення і строками повноважень сільських (селищних), міських голів, у тому числі обраних на чергових і позачергових виборах. Ці питання доведеться вирішувати, хоча вони не зовсім є проблемами виборчого законодавства. Це, швидше, проблема вдосконалення Конституції України, відповідних її статей, які стосуються формування представницьких органів місцевого самоврядування, але, без сумніву, це відбивається на виборчому законодавстві.

Відтак, хотілося, щоб хоча б у цьому відношенні законодавство нарешті стабілізувалося і почала напрацьовуватись політична культура участі у виборах. За хаотичних змін, різких стрибків, частих удосконалень, які робляться навіть з найкращими намірами, виникають такі явища, як виборчий фольклор. З ним ми зустрічаємось, коли інструктуємо чи навчаємо членів виборчих комісій, особливо людей, які вже мають досвід роботи у виборчих комісіях. Вони пам'ятають старі редакції закону і не знають, що він змінився. В результаті часто трапляються випадки, коли люди переконані, що діють правильно, а насправді їхні дії не відповідають закону. Це дуже небезпечне явище. З іншого боку, варто було б забезпечити попередню підготовку членів виборчих комісій. До речі, такий законопроект, прийнятий Верховною Радою в першому читанні, ми інкорпорували в проект Кодексу, так що, сподіваємось, що й ця норма буде законодавчо закріплена. Окрім усього іншого, політична культура пов'язана з традиціями діяльності навіть не стільки виборців чи членів виборчих комісій, скільки, власне, основних політичних гравців – партій і кандидатів на виборах. Необхідно мати можливість порівнювати перебіг виборчих кампаній. Якщо постійно змінюється законодавство, то порівняння неможливе. Тому стабільність законодавства сьогодні має бути основним завданням у розвитку виборчого права.

Записав Валерій Король