

ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРОЕКТУ ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ*

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ, народний депутат України, керівник Робочої групи з підготовки проекту Виборчого кодексу України,

Викладаються основні проблеми і підходи до розробки проекту Виборчого кодексу України. Вказуються цілі кодифікації виборчого законодавства України, визначається обсяг предмета кодифікації. Викладаються пропозиції щодо структури проекту, прийомів законодавчої техніки, що використовувалися при розробці проекту. Обґрунтовано розподіл матеріалу між загальною та особливою частиною, поділ останньої на книги, що стосуються загальнодержавних та місцевих виборів. Наведені основні критерії для вибору виборчих систем, запропоновано конкретні виборчі системи для кожного виду виборів. Розглянуто основні новели, запропоновані у проекті.

Ключові слова: кодифікація законодавства, цілі кодифікації, уніфікація законодавства, виборче законодавство, законодавча техніка, виборча система, територіальна організація виборів, виборча комісія, реєстрація виборців, інформаційне забезпечення виборів, передвиборна агітація, встановлення результатів виборів, оскарження порушень виборчого законодавства.

Робоча група з підготовки проекту Виборчого кодексу, утворена два роки тому розпорядженням Голови Верховної Ради України, виносить на розгляд громадськості розроблений нею і зареєстрований у Верховній Раді України проект.

Робоча група працювала два роки, і з приємністю хочу сказати, що група працювала дружно і плідно. Ми вдячні всім тим, хто допомагав нам у цій роботі. І, звичайно, вдячні тим міжнародним організаціям — Координатору проектів ОБСЄ, Проекту сприяння парламенту в Україні, Венеціанській Комісії — за надану групі підтримку, не тільки організаційну, але й в першу чергу за ту моральну підтримку, яка дала можливість групі подолати труднощі, що, звичайно, виникали в її роботі.

За ці два роки роботи ми познайомилися, звичайно, з досвідом інших країн, оглянули наш власний шлях до кодифікації виборчого законодавства. Після такого тривалого періоду роботи виникає спокуса поділитися з іншими тим, як ми працювали. Уникаючи цього, відразу хочу звернути увагу на предмет регулювання, якому має бути присвячений Виборчий кодекс.

Такий кодекс повинен урегулювати усі питання виборів в Україні. Тому спочатку слід глянути, які ж вибори відбуваються в Україні?

У зв'язку з цим ми говоримо про певні *типи* виборів в залежності від того, хто обирається.

Таким чином, це можуть бути вибори, на яких обирається *Президент* або *народні депутати* України, тобто *загальнодержавні вибори*, і можуть бути вибори *місцеві*, яких існує десять різних типів. Окремо слід поставити вибори депутатів Верховної Ради Кримської автономії, певною мірою її можна розглядати як політичний орган. Далі — сім різних типів виборів у відповідній територіальній громаді:

- 1) вибори депутатів сільської ради;
- 2) вибори депутатів селищної ради;
- 3) вибори депутатів міської ради;
- 4) вибори депутатів районної у місті ради;

* Стаття написана на основі тексту доповіді на Круглому столі.

- 5) вибори сільського голови;
- 6) вибори селищного голови;
- 7) вибори міського голови.

Решта два типи місцевих виборів — це вибори органів, які представляють спільні інтереси територіальних громад — районних і обласних рад.

Таким чином, Виборчий кодекс покликаний єдиним чином врегулювати ці 12 типів виборів, які існують сьогодні в Україні відповідно до Конституції України і регулюються українським законодавством.

При цьому слід взяти до уваги, що в межах кожного типу існують ще різні види виборів. Такі вибори можуть бути черговими або позачерговими. Відповідно до чинного законодавства загальнодержавні вибори можуть належати лише до цих двох видів; це визначається як природою виборів (виборного органу чи посади), так і застосовуваною на цих виборах виборчою системою. Однак на місцевому рівні вибори можуть бути і повторними, і першими (у новоствореній адміністративно-територіальній одиниці); у певних випадках (в залежності від виборчої системи) можуть проводитися проміжні вибори, на яких обирається не весь склад органу, а лише частина чи окремі депутати. Таким чином, обсяг матеріалу, який мав би бути охоплений кодексом, достатньо великий і досить різносторонній.

Україна пройшла певний шлях до кодифікації виборчого законодавства. Чи не перші згадки про потребу уніфікації і кодифікації виборчого законодавства прозвучали у виступах на Науково-практичній конференції, проведеній Центральною виборчою комісією у 1999 році. Відлік реальних кроків в бік кодифікації треба починати з 2000 року, коли Комітетом виборців України була розроблена й опублікована Концепція можливого проекту виборчого округу. У 2002 році до Верховної Ради був внесений проект виборчого кодексу народним депутатом Євгеном Жовтяком (автором проекту поряд з Є. Жовтяком був також народний депутат України попередніх скликань В. Шевченко). До розгляду цього проекту тоді справа не дійшла, хоча ця перша спроба кодифікації виборчого законодавства заслуговує на увагу. Думаю, що ні Верховна Рада, ані взагалі вітчизняна правова доктрина і правова система ще на той момент не були готові до такої кодифікації. У 2003 році як перший крок до майбутньої кодифікації Інститутом виборчого права були розроблені два законопроекти — «Про гарантії виборчих прав громадян» і «Про органи управління виборчим процесом», з яких перший був прийнятий Верховною Радою України у першому читанні. Треба нагадати, що саме на основі цього законопроекту пізніше був розроблений законопроект, а сьогодні — вже й чинний Закон «Про Державний реєстр виборців».

Як наступний етап треба вказати на ту істотну уніфікацію виборчого законодавства, яка відбулася весною 2004 року, коли протягом короткого часу було прийнято чотири виборчі закони в нових редакціях: «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (в якому вперше було зібрано в одному законі всі регулювання усіх місцевих виборів) і Закон «Про Центральну виборчу комісію».

У 2006 році черговий раз в рекомендаціях, що містяться у Висновках за підсумками спостереження на виборах народних депутатів України, БДП/ОБСЄ вказував на необхідність уніфікації виборчого законодавства і його консолідації в єдиному законодавчому акті. В тому ж році такі рекомендації висловила Венеціанська Комісія у своєму Висновку щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України».

У 2007 році була прийнята резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи, яка стосувалася демократичних процесів в Україні. І одна з настійних рекомендацій цієї резолюції — розробка і прийняття виборчого кодексу. У січні 2008 року в Києві відбулася Міжнародна конференція з залученням представників високо-

го рівня таких міжнародних організацій, як Парламентська асамблея Ради Європи, ОБСЄ, в тому числі і БДІПЛ, керівництва Венеціанської Комісії, яка розглядала перспективи розвитку виборчого законодавства України в контексті європейського демократичного доробку. Один з пунктів рекомендацій цієї міжнародної конференції також вказував на необхідність розробки проекту виборчого кодексу.

Таким чином, підготовчий етап, який зайняв більш як 8 років, був достатньо тривалим, перше ніж справа перейшла у більш практичну площину. Нарешті, у квітні 2008 року розпорядженням Голови Верховної Ради була створена Робоча група з підготовки проекту Виборчого кодексу України, яка має честь сьогодні, через майже два роки після свого створення, звітувати про продукт своєї діяльності. Я цілком поділяю думку, висловлену послом Любомиром Копаєм, що це зовсім не остаточний текст, але це принаймні певний цілісний текст, який може бути предметом обговорення, вдосконалення і, сподіваємося, у майбутньому — розгляду і, після відповідного доопрацювання, прийняття.

Коли ми говоримо про Виборчий кодекс, то необхідно подумати, а для чого потрібно кодифікувати виборче законодавство, які цілі треба ставити перед цією кодифікацією. Серед цих цілей, звичайно, на першому місці повинна стояти уніфікація правового регулювання проведення різних виборів, тобто уніфікація виборчого законодавства. Я уже згадував про 2004 рік, коли було зроблено перший суттєвий крок у цьому напрямі. На жаль, згодом внаслідок внесення у різний час взаємно не узгоджених змін до різних виборчих законів досягнення цього етапу уніфікації були втрачені.

Наступною метою повинна стати консолідація виборчого законодавства, його системний виклад в одному законодавчому акті. Власне, у цьому і полягає ідея створення кодексу. Звичайно, метою такої кодифікації обов'язково повинно бути досягнення повноти і юридичної визначеності правового регулювання цього інституту. Повнота правового регулювання виборів — це вимога Конституції України, відповідно до 20 пункту 92 статті якої все, що регулює вибори в Україні, має бути встановлено на рівні закону, а не підзаконних актів. А без юридичної визначеності нормативного регулювання виникає багато конфліктів у процесі застосування законодавства.

Нарешті, четверта мета кодифікації, яка, чесно кажучи, досягається далеко не відразу, — це зручність у користуванні. Французи, які є великими фахівцями у сфері кодифікації, особливо підкреслюють цей аспект, що зручність у підсумку кодифікації досягається не відразу, спочатку кодекс, як правило, є досить незручним в користуванні, поки до нього звикнуть.

Є ще і п'ята мета, яка стояла перед Робочою групою, однак вона певною мірою конфліктує з першими чотирма цілями. Ця мета — новелізація законодавства, удосконалення відповідних положень. Усі фахівці у сфері кодифікації законодавства погоджуються з тим, що новелізація і техніка кодифікації погано суміщаються, вони, взагалі кажучи, погано узгоджуються. Водночас, як правило, без новелізації процес кодифікації практично неможливий. Тому нам довелося суміщати ці цілі кодифікації в нашій роботі.

Який саме нормативний матеріал підлягає кодифікації, тобто об'єднанню, консолідації в єдиний законодавчий акт? У першу чергу — це вже згадані три закони, які регулюють відповідні вибори, — «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»; сюди також належать ще два закони, які регулюють окремі аспекти — «Про Центральну виборчу комісію» і «Про Державний реєстр виборців». Ми використали також при розробці проекту кодексу два законопроекти, які вже прийняті Верховною Радою в першому читанні, — «Про територіальну організацію виборів і референдумів в Україні» і «Про попередню підготовку членів виборчих комісій».

Відразу хочу підкреслити, що після певних дискусій робоча група прийшла до висновку, що питання законодавчого врегулювання референдумів, як всеукраїнських, так і місцевих, ми залишаємо за межами проекту Виборчого кодексу, і насамперед у зв'язку з тим, що відповідна нормативна база в цій галузі ще недостатньо відпрацьована, незріла, якщо дозволите так сказати, до кодифікації. Надто багато проблем не тільки нормативного плану, а навіть в плані, як б сказав, доктринального осмислення цього інституту ще залишаються дискусійними в Україні. Тому питання референдуму у нас практично не регулюються, за винятком двох розділів, де ми були вимушені залишити згадки про референдум. Це стосується повноважень Центральної виборчої комісії, бо ці положення містяться в чинному Законі «Про Центральну виборчу комісію», і ми не могли їх зняти, бо тоді відповідні правовідносини випадали б з нормативного регулювання. Подібні міркування стосуються і положень чинного Закону «Про Державний реєстр виборців», якими передбачається використання його для складання списків учасників референдумів. У всіх інших аспектах питання референдуму проектом кодексу не зачіпаються.

Наступне питання практики кодифікації — структура кодифікованого акта, у нашому випадку — проекту Виборчого кодексу. У зв'язку з цим як б хотів нагадати традиційну структуру, спільну для українських виборчих законів. Це 12 основних розділів, які охоплюють різні положення виборчого законодавства. Крім «загальних положень», це «види виборів, порядок, строки їх призначення», «територіальна організація виборів», «виборчі комісії», «списки виборців», «фінансове й матеріально-технічне забезпечення виборів», «висування та реєстрація кандидатів», «передвиборна агітація», «гарантії діяльності кандидатів і партій», «підготовка і проведення голосування», «встановлення підсумків голосування та результатів виборів» і «оскарження». Для окремих видів виборів законодавство містить додатковий розділ, який стосується особливостей проведення позачергових виборів, про що мова йтиме пізніше, і такий специфічний технологічний розділ, як «збереження виборчої документації». Ці назви окреслюють той предмет, який в чинних сьогодні законах виписаний окремо для кожного типу виборів, і нам доводилося опрацьовувати для того, щоб виробити спільне для різних виборів регулювання.

Тому проблема структури проекту Виборчого кодексу, яка мала бути розв'язана найпершою, була предметом глибокого обговорення в Робочій групі, і ми прийшли практично до одностайного рішення про те, що проект має складатися з двох частин, традиційних для кодифікації, — загальної частини, яка містить регулювання, спільне для всіх типів і видів виборів, й особливої частини, яку ми запропонували розділити на дві книги — окремо для загальнодержавних виборів і окремо для місцевих виборів.

Коротко про структурні елементи проекту кодексу, що відноситься до проблем законодавчої техніки. Ми запропонували таку ієрархію складових кодексу: найбільший підрозділ — це книга, книги складаються з глав, глави з розділів, далі йдуть звичайні стандартні статті, які складаються з частин, а в частинах можуть бути пункти. На цьому вважаю за необхідне наголосити, тому що з точки зору законодавчої техніки хворобою багатьох українських законодавчих актів є використання, крім частин і пунктів, ще й абзаців у межах однієї частини, що ускладнює посилення на відповідні норми і часто навіть робить таке посилення неоднозначним. Ми цілеспрямовано не допускали абзаців у складі частин; у разі необхідності (неоднорідність нормативного матеріалу) замість однієї частини відповідний текст викладався у вигляді двох або більше частин.

Ще одна ремарка з точки зору законодавчої техніки. Ми намагалися уникнути надто великих статей. У чинному виборчому законодавстві є статті, які складаються з 25 і навіть більше частин. Хоча критерієм об'єднання різних норм в одну статтю є спільний або близький предмет регулювання, думаю, що об'єднання кількох десятків норм, навіть близьких за предметом регулювання, є надмірним. Обсяг кожної статті

повинен бути придатним для цілісного охоплення, що змушує ділити подібний матеріал на декілька статей. У проєкті все ще збереглися окремі статті, де більше десятка частин, але це скоріше виняток, аніж правило.

Подальша проблема — який саме матеріал з тих розділів, які є типовими для виборчого законодавства, потрібно включити в загальну частину й описати в категоріях та тремінах, спільних для всіх виборів, а який все-таки є настільки специфічним, що не може бути описаний в загальних категоріях і потребує залишення в особливій частині як характерний лише для відповідного типу виборів. Такі дискусії в робочій групі йшли практично до останнього дня, і навіть перед підготовкою останньої редакції нам ще довелося перегрупувати матеріал між загальною і особливою частинами.

У підсумку запропоновано наведений нижче розподіл матеріалу. До першої глави, яка стосується загальних засад виборів, відносяться: типи і види виборів, основні принципи виборчого права, виборчий процес і його засади, і територіальна організація виборів (останній побудований на основі законопроекту «Про територіальну організацію виборів та референдумів в Україні», прийнятого у першому читанні Верховною Радою України).

Друга глава стосується органів адміністрування виборчим процесом, де окремо виділений розділ, який стосується Центральної виборчої комісії; він в основному включає матеріал теперішнього Закону «Про Центральну виборчу комісію». Крім того, передбачено розділ щодо формування складу, повноваження, форми діяльності інших виборчих комісій, як загальнодержавних виборів, так і місцевих, а також розділ, присвячений організації і регулюванню попередньої підготовки членів виборчих комісій (на основі відповідного законопроекту, прийнятого у першому читанні Верховною Радою України).

Ми вважаємо, що це дуже важливий розділ, оскільки у старій проблемі діалектичної суперечності між об'єктивним характером діяльності виборчих комісій та їх професіоналізмом останнім часом рівень професійної (насамперед правової) готовності членів комісій розглядався як другорядна умова. Саме тому ми пропонуємо поставити певні вимоги до попередньої курсової підготовки — не вищої освіти, звичайно, — тих осіб, які претендують на участь у роботі комісій, що приймають юридично значущі рішення. Звичайно, тут не йде мова про дільничні виборчі комісії, повноваження яких необхідно звужувати практично до підготовки і проведення голосування та підрахунку голосів виборців. Рішення, які мають юридичні наслідки, характерні насамперед для діяльності окружних виборчих комісій загальнодержавних виборів і територіальних виборчих комісій місцевих виборів.

Наступна глава стосується реєстрації і списків виборців. Сюди інкорпоровано Закон «Про Державний реєстр виборців»; тут також регламентується питання складання й уточнення списків виборців. Хочу звернути увагу, що ми запропонували відновити розділ, який стосується відкріпних посвідчень; про це коротко пізніше.

Чергова глава достатньо традиційна — фінансове та матеріально-технічне забезпечення виборів; це стосується як бюджетного фінансування, так і фінансування через виборчі фонди суб'єктів виборчого процесу (у випадках, коли такі фонди доцільно створювати). Слід нагадати: як чинним законодавством, так і нашим проєктом передбачається заборона будь-яких третіх джерел фінансування передвиборної агітації.

Глава п'ята включає в себе два розділи: щодо інформаційного забезпечення виборів, а також регулювання передвиборної агітації. Перший із цих розділів принципово новий для українського виборчого законодавства: ми пропонуємо виділити окремо регулювання інформаційного забезпечення виборів, тобто регулювання діяльності з інформування про все, що пов'язано з виборами, однак що не має характеру передвиборної агітації. Сумісне регулювання інформаційної діяльності засобів масової інформації, що є їх природним завданням, та їх участі у здійсненні передви-

борної агітації, де вони виступають скоріше як засіб, а не суб'єкт діяльності, характерне для чинного виборчого законодавства, спричиняє численні конфлікти і непорозуміння. Запропоноване розмежування інформування й агітації має на меті, з одного боку, забезпечити дотримання принципів рівності кандидатів та партій — суб'єктів їх висування при проведенні агітації, а з іншого — створити передумови для вільного поширення інформації (принцип вільних виборів) на засадах об'єктивності, неупередженості та збалансованості.

Наступна глава — «Підготовка та проведення голосування і підрахунку голосів» достатньо традиційна. Сюди включено розділи про офіційних спостерігачів, а також і інші стандартні розділи, що стосуються регулювання цих важливих виборчих процедур.

Остання, сьома глава книги I — «Оскарження порушень виборчого законодавства». Тут слід звернути увагу, що у зв'язку з постійним функціонуванням Державного реєстру виборців нам довелося цю главу поділити на два розділи. Один з них стосується оскаржень *під час* виборчого процесу — традиційне для регулювання виборчим законодавством. А інший розділ покликаний регулювати оскарження рішень дій чи бездіяльності органів ведення Реєстру *поза* виборчим процесом, оскільки у цей час не діють ті норми, які застосовуються під час виборчого процесу з огляду на його швидкоплинність — обмежені та перепиняльні строки, специфічні суб'єкти розгляду скарг — виборчі комісії і т.п. Частково потреба такого розділу викликана відсутністю загального регулювання процедур в органах управління, що мало б бути предметом Адміністративно-процедурного кодексу.

Ось таким чином пропонується вирішити питання щодо того, що можна віднести до загальної частини. Решту тем виборчого законодавства ми пропонуємо залишити для регулювання спеціальною частиною для різних типів виборів навіть у тому випадку, коли у них були деякі спільні риси. В таких випадках ми вирішили дозволити собі своєрідні внутрішні бланкетні норми, внутрішні посилання між різними розділами спеціальної частини. Однак вважаємо, що з метою забезпечення зручності користування кодексом далі ділити такі розділи на дрібніші складові, частина з яких перебувала б у загальній частині, а інша частина — у спеціальній, означало б створювати надмірні труднощі в користуванні.

Тому загальна структура книг другої і третьої просто поділена на глави, кожна з яких стосується відповідних виборів. У другій книзі — це вибори Президента України і народних депутатів України. В третій книзі — вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; вибори сільських, селищних, міських, районних у місті рад; сільських, селищних, міських голів; обласних і районних рад. Ну, і звичайно, до останньої книги віднесені прикінцеві і перехідні положення.

Структура глав книг другої і третьої практично ідентична: загальні положення щодо відповідного типу (типів) виборів (у тому числі особливості територіальної організації таких виборів), висування та реєстрація кандидатів, особливості інформаційного забезпечення та передвиборної агітації для відповідного типу виборів, окремі особливості, пов'язані з встановленням результатів виборів. Тобто сюди віднесене те, чим конкретні вибори відрізняються від всіх інших.

Лише для виборів народних депутатів України нам довелося окремо передбачити особливості проведення позачергових виборів. Справа в тому, що ми поставили за мету встановити такі строки проведення виборів, зокрема такі строки здійснення тих чи інших виборчих процедур, які би дозволили уникнути в цьому відношенні різниці між черговими і позачерговими виборами. Однак цього неможливо досягти для виборів народних депутатів. Нормальний виборчий процес загальнодержавних виборів з огляду на обсяг необхідних виборчих процедур — 90 днів. Коротшим його зробити важко. Однак Конституція України передбачає для позачергових виборів строк 60 днів, тобто істотно скорочену процедуру. Ця проблема набула практичного харак-

теру з часу позачергових виборів 2007 року. У зв'язку з цим ми були змушені передбачити норми, які спеціально регулюють проведення позачергових виборів.

Звичайно, специфічною для кожного з типів виборів залишається виборча система. Місцеві вибори згруповані саме таким чином, що разом розглядаються ті вибори, де пропонується застосовувати однакову виборчу систему. Важко сказати, що система визначається якоюсь одною нормою чи одною статтею. Положення, які визначають функціонування цієї виборчої системи, пов'язані і з висуванням кандидатів, і з територіальною організацією виборів, і, звичайно, із способом голосування та встановленням результатів виборів. Тому вони розкидані по різних розділах, різних статтях глав.

Необхідно акцентувати проблему, на яку досі в українському виборчому законодавстві чомусь не зверталось уваги. Для виборів у малих територіальних громадах (селах, селищах), де застосування мажоритарної системи одномандатних округів не ставиться під сумнів, відбувається інверсія співвідношення рівнів територіальних одиниць: виборча діляниця для таких виборів значно більша від виборчого округу. Цей наслідок взаємодії двох факторів — виборчої системи та розміру територіальної громади — дає багато специфіки у регулюванні відповідних виборчих процедур.

Питання виборчих систем, які можуть застосовуватися на виборах того чи іншого типу, заслуговує детального обговорення. Це питання має великий відтінок політичної доцільності. Зрештою, про це (принаймні в аспекті виборчого бар'єру) свого часу (ще у 1998 році) сказав Конституційний Суд. Однак ми виходили з того, що, крім міркувань політичної доцільності, я би сказав навіть — перед тим, як говорити про політичну доцільність, треба звернути увагу ще на два критерії відбору виборчої системи. Перший з них можна знайти у Кодексі належної практики у виборчих справах Венеціанської Комісії, де після опису загальних засад виборів міститься цікава фраза: «За умови дотримання цих принципів будь-яка виборча система прийнятна». Таким чином, передумовою прийнятності виборчої системи є вимога дотримання основних принципів виборчого права. Враховуючи, що Виборчий кодекс покликаний регулювати не лише парламентські вибори, до цього слід додати: а також вимога дотримання конституційного статусу виборного органу. На жаль, в Україні не завжди звертається увага на цей аспект, і ми вже маємо з цим певні проблеми, особливо щодо виборів депутатів районних та обласних рад. Таким чином, йде мова про *правовий критерій* відбору виборчої системи.

Другий критерій — *суспільний*. Виборча система має сприйматися суспільством як об'єктивна і справедлива. Яку би ми не придумали розумну виборчу систему, якщо суспільство буде вважати, що вона маніпулює волею виборців, така система не буде сприйнята. Тим самим вибори не можна буде вважати демократичними, а легітимність виборних органів чи виборних осіб буде поставлена під сумнів.

Лише третім у цій послідовності можна вважати *критерій політичної доцільності*: про нього можна говорити лише у разі дотримання перших двох. При цьому слід пам'ятати, що політичними цілями, які ставляться при відборі системи, мають бути не вузькопартійні цілі, переваги конкретних партій чи кандидатів перед їх конкурентами, а цілі суспільно-політичні, загальні, спільні для всіх, які забезпечують розвиток держави (зокрема, її політичної системи) і суспільства.

У зв'язку з цим хочу звернути увагу на те, які виборчі системи пропонуються для різних типів виборів у проекті Виборчого кодексу. Однак попередньо хочу підкреслити, що те, що пропонується у проекті, звичайно, жодним чином не може розглядатися як імператив. Одним із факторів, який затримував нашу роботу, власне, була відсутність ясності стосовно того, які ж саме виборчі системи хоче бачити і законодавець — Верховна Рада, і суспільство для тих чи інших типів виборів. На жаль, ця дискусія не закінчена і на сьогодні. І оскільки написати проект нормативного акта, не закладаючи в нього конкретну виборчу систему, неможли-

во, ми запропонували свій вибір певних виборчих систем. Однак дискусія навколо цього питання залишається відкритою, і до проекту можуть бути внесені модифікації, пов'язані із заміною запропонованих виборчих систем.

Отже, що ж пропонує проект кодексу щодо виборчих систем.

Найпростіша ситуація з виборами Президента України. Ніхто не ставить під сумнів застосовувану двотурову систему абсолютної більшості, вона і визнається суспільством, і, мабуть, взагалі оптимальна (хоча теоретично не єдино можлива).

Що стосується виборів депутатів сільських, селищних — підкреслюю — міських і районних в містах рад, тобто всіх рад в межах територіальних громад, пропонується виборча система відносної більшості в одномандатних округах. Це означає повернення до тієї системи для таких виборів, яка існувала до 2004 року. Відмова від пропорційної системи для виборів міських, районних в місті рад викликана, поперше, запитом суспільства і, що істотно, майже однотайною вимогою спільноти органів місцевого самоврядування, представленої відповідними всеукраїнськими асоціаціями. В Комітет з питань державного будівництва і місцевого самоврядування з цього приводу надійшли десятки, якщо не сотні відповідних звернень як від асоціацій, так і від окремих органів місцевого самоврядування. Однак, крім другого, суспільного критерію, на мою думку, і сподіваюся, що зі мною погодяться колеги, чисто партійна система формування органів місцевого самоврядування, та ще й ускладнена імперативно-партійним мандатом, при якому депутат підпорядковується аж ніяк не місцевому виборцю чи громаді, а центральному органу політичної партії, просто порушує конституційну природу органів місцевого самоврядування і не відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування.

Щодо виборів голів територіальних громад (цей термін пропонується для позначення узагальненого поняття, що об'єднує поняття сільських, селищних і міських голів) пропонується: для сільських, селищних голів і міських голів малих міст, точніше міст районного значення, зберегти чинну сьогодні двотурову систему відносної більшості. Однак для міст обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення чи міста Києва пропонується перейти до двотурової системи. Водночас хочу звернути увагу, що її не можна назвати системою абсолютної більшості: щоб другий тур не проводився у двох випадках: або якщо у першому турі хтось з кандидатів отримав абсолютну більшість голосів, або якщо в першому турі другий за кількістю голосів кандидат відстав від першого більше ніж на 20 відсотків голосів. В останньому випадку, хоча переможець і не отримав 50 процентів голосів, але перевага його достатньо очевидна. Міркування тут достатньо прозаїчні: другий тур — все-таки дороге задоволення, і для місцевих бюджетів велике навантаження. Там, де вибір громади очевидний, краще уникнути другого туру.

Найбільш принципова проблема на рівні місцевих виборів пов'язана з системою для виборів депутатів районних і обласних рад. Я вже згадував, що ми наступили на граблі порушення конституційного статусу відповідних органів. За статтею 140 Конституції України районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад. Однак за сьогоднішньої системи партійних списків в єдиному окрузі в межах району чи області жодне представництво громад не забезпечене. Голоси виборців кожної з таких громад практично не впливають на обрання депутатів. За місцем проживання, як правило, репрезентується в кращому випадку відповідний районний чи обласний центр, в гіршому випадку стикаємося з ситуацією, коли значна кількість депутатів взагалі не є мешканцями області.

Тому пропонується повернутися до системи багатомандатних округів, яка існувала до 2006 року, правда, із встановленням певної шкали представництва, щоб було забезпечене представництво від різних громад в певній залежності від кількості виборців, однак з одним лише голосом у виборця. З одного боку, це спрощує підрахунок голосів і допомагає уникнути фальсифікацій, а з іншого боку,

це дає можливість дотриматися принципу рівності виборців в аспекті рівності кількості голосів, який є одним із фундаментальних принципів виборчого права, для місцевих виборів закріплених у статті 141 Конституції України.

Окремо слід розглянути виборчу систему, яка пропонується для двох виборів, для органів, які ми вважаємо політичним на відміну від органів місцевого самоврядування — Верховної Ради України (парламенту держави) та Верховної Ради Автономної Республіки Крим (представницького органу автономії). На нашу думку, враховуючи політичну природу цих органів, виборча система для них повинна бути однаковою, але з відповідною модифікацією для Криму.

Коротко про виборчу систему, яку ми запропонували для виборів народних депутатів України. На перший погляд вона може виглядати дещо ускладненою. Щоб виконати вимоги суспільного запиту щодо застосування відкритих списків, з одного боку, а з іншого боку — для того, щоб не допустити втрати голосів суб'єктами виборчого процесу (партіями і кандидатами) і регіоналізації партій (тут треба нагадати, що Закон «Про політичні партії в Україні» забороняє місцеві партії, партії повинні мати загальнодержавний статус) ми запропонували виборчу систему, яка близька до систем, що використовуються в деяких сусідніх нових демократіях.

Територію України пропонується поділити на 30 багатомандатних регіональних округів. Звідки береться цифра 30? В Україні існує 27 адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня, зазначених у частині другій статті 133 Конституції України. Три з них пропонується поділити на два такі округи кожна: місто Київ, до якого долучається закордонний виборчий округ (за місцем перебування Міністерства закордонних справ), а також дві найбільші за кількістю виборців області — Донецьку і Дніпропетровську. Таким чином виникає 30 регіональних виборчих округів, в яких передбачається висунання партіями на своїй з'їздах регіональних виборчих списків кандидатів. На тому ж з'їзді партія з числа кандидатів, висунутих у регіональних округах, формує також загальнодержавний список. Тобто ті ж кандидати, які балотуються в округах, складають загальнодержавний список, який поряд з регіональними використовується при розподілі мандатів.

Встановлення результатів виборів, як завжди в умовах пропорційної системи, відбувається у кілька етапів. На першому етапі, звичайно, необхідно встановити, які партії подолали бар'єр. Пропонується залишити існуючий бар'єр — 3 відсотки — і, як і сьогодні, визначати його в межах загальнодержавного округу, тобто у межах всієї України.

Наступний крок — визначається виборча квота, тобто кількість голосів, потрібних для отримання одного мандата. Ця виборча квота теж встановлюється єдиною для всієї держави, для всіх регіональних округів, вона не змінюється від округу до округу. Ми вважаємо, що тим самим забезпечується, зокрема, рівність ваги голосу виборця, що вимагається конституційним принципом рівного виборчого права.

Після цього встановлюється кількість мандатів, які отримала кожна партія з числа тих, які подолали бар'єр, у кожному регіональному виборчому окрузі. Розподіл мандатів між партіями здійснюється за допомогою виборчої квоти лише в межах цілих квот. Залишки голосів (для кожної партії у кожному регіональному окрузі ця кількість менша від квоти) і залишки мандатів в регіональному окрузі не розподіляються.

Черговий етап — це встановлення кількості мандатів, які залишилися нерозподіленими в регіональних округах, і кількості невикористаних (залишкових) голосів кожної партії, тобто тих залишків голосів, які не пішли у залік за розподілені мандати у відповідному регіональному окрузі. Ці мандати, а також залишкові голоси кожної партії додаються в межах загальнодержавного округу.

Після цього невикористані мандати розподіляються за тією ж квотою між загальнодержавними партійними списками відповідно до кількості залишкових голосів кожної партії. Це дозволяє, так би мовити, зрівноважити (компенсувати) той, можливо, територіально неоднорідний розподіл мандатів, який здійснювався в регіональних округах у зв'язку з тим, що різні політичні сили мають неоднакову підтримку в різних регіонах України, і максимально точно врахувати волевиявлення (голоси) виборців, які залишилися неврахованими при встановленні кількості мандатів у регіональних округах. У зв'язку з цим подібний дворівневий механізм розподілу мандатів (який застосовується, наприклад, у Чехії чи Австрії) у теорії виборчого права називають *компенсаційним*; у деяких країнах він навіть не дворівневий, а трирівневий (Угорщина) чи навіть чотирирівневий (Греція).

Оскільки в загальнодержавному виборчому окрузі окреме голосування, у тому числі за кандидатів, не проводиться, визначення обраних кандидатів від партій, що беруть участь у розподілі мандатів, здійснюється відповідно до моделі закритого списку: обраними вважаються перші у загальнодержавному списку партії кандидати у кількості, що відповідає кількості компенсаційних мандатів, отриманих партією.

Відразу хочу звернути увагу на те, що механізм застосування компенсаційних списків дозволяє приблизно передбачити, скільки мандатів отримає партія, яка бере участь у розподілі мандатів, через компенсаційний механізм. Справа в тому, що статистично в кожному регіональному окрузі для кожної партії залишається невикористаною кількість голосів, яка дорівнює в середньому половині виборчої квоти. Враховуючи, що виборча система передбачає застосування тридцяти регіональних округів, виходимо на цифру приблизно 15 (точніше, між 13 і 17) мандатів, які партія отримає за компенсаційним списком. Ці мандати треба розглядати не тільки як компенсацію нерівномірності регіонального розподілу та гарантію якнайповнішого врахування голосів виборців, але також і як забезпечення більш-менш гарантованого обрання тих кандидатів, які у своїх партіях виконують роль загальнонаціональних лідерів і повинні працювати на користь авторитету своєї партії не лише в одному окрузі, а в межах всієї держави, або кандидатів, які під час виборчого процесу працюватимуть у центральному офісі партії в інтересах її загальнодержавної кампанії.

Лише після розподілу компенсаційних мандатів настає етап визначення кандидатів, обраних у регіональних виборчих округах. Саме тут повинен спрацювати механізм голосування з преференціями. Очевидно, що кандидати, обрані за компенсаційним загальнодержавним списком відповідної партії, хоча усі вони і були включені до відповідних регіональних списків, уже не беруть участі у розподілі мандатів у регіональних виборчих округах.

Як же працює механізм преференцій? Для цього слід повернутися до питання про спосіб голосування. Передбачається, що виборчий бюлетень надає можливість виборцю голосувати як за виборчий список партії в цілому, так і за окремого кандидата в цьому списку. При цьому перше голосування для виборця є обов'язковим в тому сенсі, що без відповідної позначки на підтримку певного партійного списку бюлетень вважається недійсним. Проставлення позначки при голосуванні за конкретного кандидата є факультативним, тобто виборець може відзначити певного кандидата, а може нікого не визначити у списку партії, за який він голосує. В останньому випадку бюлетень вважається дійсним, однак відповідний голос виборця не впливає на розподіл преференцій і зміну порядку кандидатів у списку.

Як невеличку ілюстрацію уявімо собі список з семи кандидатів, яких партія розмістила у певному порядку при висуванні (*див. таблицю*). Нехай при голосуванні за список цієї партії вони отримали вказану у таблиці кількість відсотків голосів у своєму регіональному окрузі.

Таблиця

Ілюстрація розподілу мандатів при голосуванні з преференціями

| Первинний номер кандидата у списку | Список кандидатів від партії | Відсоток голосів, отриманих кандидатом, від голосів, поданих за партію, | Остаточне місце кандидата у списку |
|------------------------------------|------------------------------|---|------------------------------------|
| 1 | AAA | 10 | 1 |
| 2 | BBB | 3 | 4 |
| 3 | VVV | 6 | 2 |
| 4 | GGG | 4 | 3 |
| 5 | GGG | 0 | 6 |
| 6 | DDD | 0 | 7 |
| 7 | EEE | 3 | 5 |

Принцип упорядкування списку такий:

- 1) кандидати розміщуються у порядку зменшення відсотка голосів, отриманих ними, у відношенні до кількості голосів, отриманих партійним списком;
- 2) у разі, коли два кандидати отримали однаковий відсоток голосів на свою підтримку, вище місце займає кандидат, який був розміщений вище у первинному списку, висунутому партією;
- 3) у кінці списку розміщуються кандидати (якщо такі є), які не отримали голосів виборців на свою підтримку, у тому порядку, в якому вони розміщені у первинному списку.

У прикладі, який ми запропонували для ілюстрації, перші три місця отримують кандидати AAA, VVV і GGG відповідно, з двох кандидатів, які отримали по три відстоки, — BBB та EEE — вище стоїть перший з них; останніми стоять кандидати GGG та DDD (саме в цьому порядку), які не отримали преференцій.

Подібні (звичайно, не ідентичні, а з певними нюансами) виборчі системи використовуються, як уже згадувалося, у різних країнах, і зокрема в наших сусідів — у Словаччині, в Чехії, трохи простіша (однорівнева) — у Польщі, складніша (трирівнева з одномандатними округами на нижньому рівні) — в Угорщині. Ми вважаємо, що такий підхід зберігає пропорційний розподіл мандатів відповідно до кількості голосів, отриманих партіями, і дозволяє поєднати це із наданням можливості виборцям вливати на те, не тільки яка партія, але й який кандидат від тієї партії буде обраний, таким чином забезпечуючи відкритість партійних списків. А з іншого боку, при цьому забезпечується також зрозумілий інтерес політичних партій з тим, щоби гарантувати природне (а не штучне, з допомогою прямого припису) проходження політичної верхівки відповідних партій до парламенту. Ці риси запропонованої виборчої системи мають істотне значення для сприйняття її як справедливої не лише суспільством (другий, суспільний критерій відбору виборчої системи), але й основними політичними гравцями.

Звичайно, запропоновані виборчі системи — це далеко не єдині новели, які пропонуються у цьому проекті. За браком часу коротко охарактеризую інші, які, сподіваємося, не мають такого сильного політичного забарвлення.

Насамперед, слід зазначити, що сьогодні існують серйозні проблеми із формуванням територіальних комісій місцевих виборів. Спосіб формування цих комісій відповідно до чинного законодавства про місцеві вибори виглядає таким чином: відповідний орган місцевого самоврядування (рада) формує виборчу комісію, яка потім організовує і проводить вибори з обрання цього органу; природно, що той же орган (рада) має право достроково припинити повноваження усього складу комісії чи окремого її члена. На практиці це провокує конфліктні ситуації, коли при призначенні позачергових виборів починаються проблеми зі складом територіальних комісій. Рада,

яка має йти на вибори, починає перетасовувати склад комісії, законно чи не дуже законно, виходячи із кон'юнктурних інтересів депутатів. З такими ситуаціями ми зіткнулися у місті Світловодську (Кіровоградська область) при призначенні позачергових виборів міського голови; подібна ситуація виникла також під час дуже гострих позачергових виборів Тернопільської обласної ради.

Щоб уникнути таких конфліктів, пропонується упорядкувати систему призначення чи формування, утворення комісій, утворивши своєрідну ієрархічну вертикаль і уповноваживши на відповідні дії насамперед Центральну виборчу комісію. Таким чином, пропонується, щоб Центральна виборча комісія формувала обласні виборчі комісії, Київську, Севастопольську міські виборчі комісії, а також районні виборчі комісії і міські виборчі комісії міст обласного значення. Таким чином, завдання формування приблизно 800 територіальних виборчих комісій було б покладене на Центральну виборчу комісію. Таким чином, мова йде про формування комісій «через один рівень». За тим же принципом обласні виборчі комісії, Київська і Севастопольська міські комісії формували би тільки комісії найнижчого, якщо завгодно, адміністративно-територіального рівня: сільські, селищні, міст районного значення на відповідній території та районні в місті Києві чи Севастополі. Таким чином, не було би прямого впливу обласної виборчої комісії на склад районної виборчої комісії, і відповідно районних виборчих комісій на комісії сільські, селищні міські (міст районного значення), останні би були певною мірою незалежні від перших. Такий механізм — річ, звичайно, дискусійна, однак з огляду на постійний характер (не тимчасовий, прив'язаний до конкретних виборів) територіальних виборчих комісій цілком здійснений поза відповідним виборчим процесом.

Коротко про інші істотні новели, які пропонуються у проекті.

По-перше, проект спирається на надію на те, що одночасність і повсюдність чергових місцевих виборів буде відновлена. Ця проблема буде предметом обговорення на парламентських слуханнях 12 травня. Однак Верховна Рада України вже зробила перший крок у цьому напрямі, скерувавши до Конституційного Суду проект відповідних змін до статті 141 Конституції України*.

Друга новела, яка, звичайно, є дискусійною, полягає у скасуванні позиції у виборчому бюлетені «не підтримую жодного кандидата» чи «не підтримую жодного виборчого списку кандидатів». Таким чином, ми пропонуємо відмовитися від голосування «проти всіх», вважаючи, що небажання виборця підтримати будь-кого із кандидатів чи виборчих списків може бути виражене іншими способами. Враховуючи, що цей крок після тривалих дискусій зробили вже і наші сусіди у Російській Федерації (після чого опція «проти всіх» залишається у практиці деяких держав, як Білорусь чи Узбекистан), можна сподіватися, що цей крок знайде підтримку і у нас в Україні.

Наступна ідея запозичена нами із законопроекту, внесеного свого часу народним депутатом України Олегом Зарубінським. Вона полягає у тому, щоб при встановленні відсотка голосів, які отримала партія, коли визначається, чи партія подолала бар'єр, враховувався відсоток голосів, поданих на підтримку партії, у відношенні не до кількості виборців, які взяли участь у голосуванні, а до кількості дійсних голосів виборців. Це практика, яка застосовується практично в усіх європейських країнах. Нездійсний голос не може впливати на те, чи партія подолала бар'єр, чи не подолала. Така новела приводить до невеликого фактичного зниження бар'єру порівняно з чинною практикою підрахунків, однак не істотного з огляду на те, що традиційно процент недійсних голосів в українських виборах складає від 2 до 5 відсотків.

* 8 липня 2010 року Верховна Рада України попередньо схвалила законопроект №4177 про внесення змін до статей 136 та 141 Конституції України. Остаточне прийняття цього проекту можливе на черговій (осінній) сесії парламенту.

З огляду на відому проблему вкрай низького рівня представництва жінок в українському парламенті (одне з останніх місць у державах — членах Ради Європи), ми пропонуємо для розв'язання цієї гендерної проблеми включити у проект кодексу положення законопроекту, який був винесений на розгляд Верховної Ради народним депутатом України Миколою Томенко з іншими колегами, щодо встановлення певних вимог до формування партійних списків кандидатів. Адже при всій нашій гордості з приводу того, що в Україні стосунки чоловіків і жінок традиційно абсолютно рівні, тим не менше існує факт: ситуацію, тим більше з огляду на нашу гордість, вважати нормальною не можна. Тому проект кодексу містить формулу, яка була запропонована у згаданому законопроекті. Це запровадження так званої м'якої гендерно нейтральної квоти; жорстка квота представництва жінок, яку часто пропагують поборники гендерної рівності з багатьох європейських країн, без сумніву, порушувала б конституційний принцип рівності громадян перед законом без огляду на їх походження, колір шкіри, стать, майновий стан і місце проживання. Пропонована квота достатньо м'яка і водночас вимоглива: у кожній п'ятірці виборчого списку кандидатів мають бути представлені як чоловіки, так і жінки. На нашу думку, таке формулювання не буде суперечити вимогам Конституції України і водночас все-таки дає певний поштовх до пошуку шляхів розв'язання цієї проблеми.

Ми вже згадували про новелу, яка стосується попередньої курсової підготовки потенційних членів окружних і територіальних виборчих комісій. На нашу думку, іншого способу забезпечити достатній професійний рівень членів таких виборчих комісій при збереженні гарантій об'єктивного і безстороннього характеру діяльності виборчих комісій немає.

Відкріпні посвідчення з часу виборів 2004 року, коли вони стали інструментом масових і цілеспрямованих зловживань, є «притчею во язицех». Саме тому скасування цього інституту на позачергових виборах 2007 року і на президентських виборах 2010 року не викликало різких заперечень і навіть отримало позитивний відгук Венеціанської Комісії та пройшло сито Конституційного Суду України. Проте звичайне скасування інституту відкріпних посвідчень без його заміни іншим механізмом має наслідком істотне обмеження обсягу активного виборчого права у тому сенсі, що позбавляє можливість досить чисельну категорію виборців віддати свій голос. Конституційний Суд України, допускаючи можливість відмови від механізму відкріпних посвідчень, послався на можливість Державного реєстру виборців змінювати виборчу адресу особи. Однак сам цей механізм (зміна виборчої адреси без зміни місця проживання) вимагає суттєвих підстав і є досить громіздким. Сьогодні існують ідеї замість цього фіксувати у базі даних Державного реєстру виборців тимчасову зміну місця голосування за заявою виборця без зміни виборчої адреси. По суті це електронна форма відкріпних посвідчень, однак не підтверджена жодним документом на паперових носіях, а тому зовсім не контрольована під час виборчого процесу. Можливості зловживань (безпідставна зміна місця голосування навіть без відома виборця, що позбавляє його можливості голосувати, надання можливості одному голосувати у кількох місцях і тому подібні речі, добре відомі з 2004 року) в умовах істотної недовіри з боку виборців до органів влади навряд чи може вважатися адекватним способом дотримання водночас вимог загального виборчого права та принципу чесних виборів.

Пропонований у проекті кодексу механізм відкріпних посвідчень передбачає поєднання електронної та традиційної «паперової» форми відкріпних посвідчень. Дійсно, слід передати органам ведення Реєстру повноваження тимчасово змінювати місце голосування виборця за його ініціативою, що повинно бути відображено у списках виборців, які складає орган ведення Реєстру. Однак, на наше переконання, факт надання органом ведення Реєстру дозволу виборцю проголосувати не за його виборчою адресою повинен бути підкріплений відповідним засвідченням на паперово-

му носії («відкріпним посвідченням»), яке орган ведення Реєстру видає виборцю, при забезпеченні відповідного захисту і обліку бланків цих документів. Цей шлях заснований на досвіді виборів 2006 року, коли жодних нарікань на зловживання відкріпними посвідченнями не виникало завдяки чіткому обліку і захищеності їх бланків.

Проектом пропонується кардинальна зміна інституту збору підписів на виборах Президента України. Інститут збору підписів виборців на підтримку реєстрації кандидата розглядається доктриною виборчого права як механізм участі виборців у номінації кандидата. Проте встановлена чинним виборчим законодавством кількість підписів виборців, необхідних для підтримки реєстрації кандидата на пост Президента України (500 000 чи навіть 1 мільйон виборців), безперечно пов'язана з масштабом електорату України, не дає можливості здійснити повну перевірку їх достовірності та дотримання вимог закону при їх збиранні. У свою чергу це спричинило практику масової фальсифікації підписних листів і, як наслідок, повну дискредитацію цього демократичного за своїм задумом інституту. Досі в українському виборчому законодавстві альтернативою інституту збирання підписів виборців як засобу легального обмеження кількості кандидатів, що балотуються на виборах, виступає виборча застава; проте її природа цілком відмінна. Крім того, її можливості при збереженні природи застави (вона не повинна перетворюватися у майновий ценз чи виборчий податок) практично вичерпані. У зв'язку з цим проект пропонує певну модифікацію інституту збирання підписів, ідея якої запозичена нами з французької практики. Мова йде про підтримку висування кандидата на пост Президента України не просто виборцями, а особами, які вже отримали представницький мандат на виборах відповідного рівня — народними депутатами України, депутатами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської, Севастопольської міських, районних, міських (міст обласного значення) рад, а також міських голів міст обласного значення. По-перше, наявність підтримки з боку таких осіб з представницьким мандатом достатньо засвідчує відповідний суспільний авторитет кандидата і його здатність претендувати на найвищий державний пост; по-друге, статус осіб, уповноважених підтримувати кандидата, різко знижує можливості зловживань і фальсифікацій при збиранні їх підписів; по-третє, обмежена категорія осіб з представницькими мандатами дозволяє встановити розумну (на рівні кількох сотень) необхідну кількість підписів на підтримку кандидата, що робить процедуру їх перевірки цілком практичною.

Істотною новелою ми вважаємо розмежування регулювання інформаційного забезпечення виборів від передвиборної агітації, про що вже йшла мова раніше.

Хочу підкреслити одну цікаву новелу стосовно регулювання агітації. Ми пропонуємо встановити для агітаційних роликів, які розміщуються на телебаченні, нижню межу часу — не менше 3 хвилин тривалості. Це означає, що не можна буде використовувати найбільш популярні сьогодні 30-, 15-секундні ролики, де немає жодної змістовної інформації, а є лише вплив на підсвідомість. Вони служать, грубо кажучи, лише для оболванювання виборців, а не для формування їх свідомого вибору. Водночас трихвилинний матеріал вимушено повинен бути змістовним. На нашу думку, яка підтримана багатьма фахівцями у сфері медіа та виборчих технологій, цей крок сприятиме підвищенню змістовності спілкування кандидатів з виборцями у період агітації.

Останній аспект, на який я хотів би звернути увагу, стосується можливої процедури розгляду проекту Виборчого кодексу у Верховній Раді. Я вже згадував про те, що існує істотне не розв'язане, з політичним відтінком, питання щодо тих виборчих систем, які мають використовуватися на різних виборах. Тому ми пропонуємо (у разі, якщо дійде до розгляду цього проекту на сесії Верховної Ради) за підсумками цього розгляду скерувати проект кодексу на повторне перше читання із завданням доопрацювати його, визначивши рішенням Верховної Ради, які виборчі системи конкретно мають бути застосовані на тих чи інших відповідних типах виборів. Це дасть можливість тоді підготувати конкретний текст проекту кодексу, де

питання виборчих систем буде вже вирішеним. Тоді вже, після повторного першого читання (у разі його успішного проходження) може йти мова про серйозну, тривалу, на нашу думку — на кілька місяців, робота з поправками для підготовки кодексу до прийняття у другому читанні.

Так чи інакше, ми сподіваємося, що представлений сьогодні проект Виборчого кодексу України, цей продукт, який дала робоча група, принаймні стане черговим етапом роботи над таким кодексом, і мені здається, що це чи не найголовніший результат, принаймні для нас, для членів робочої групи. Ми показали, що проект Виборчого кодексу можна зробити, і ми його зробили. Дозвольте висловити сподівання, що рано чи пізно, але Виборчий кодекс в Україні буде.

THE BASIC ISSUES OF THE DRAFT ELECTORAL CODE OF UKRAINE

Yuriy KLIUCHKOVSKIY

The basic problems and approaches to drafting the Electoral Code of Ukraine are expounded. The aims of codification of the electoral legislation of Ukraine are indicated, the amount of the subject of codification is determined. Proposition on the structure of the draft law, on methods of legislative technique used when the draft has been worked up are presented. The distribution of legislative materials between general and special parts and the division of the latter into books concerning national and local election is based. The basic criteria of a choice of electoral systems are given and specific electoral systems are proposed for every type of election. The main new ideas proposed in the draft are considered.

Key words: codification of legislation, aims of codification, unification of legislation, electoral legislation, legislative technique, electoral system, election territorial arrangement, electoral commission, voters registration, information support of elections, electoral campaign, ascertainment of election results, appeal against electoral law violation.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРОЕКТА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО КОДЕКСА УКРАИНЫ

Юрий КЛЮЧКОВСКИЙ

Излагаются основные проблемы и подходы к разработке проекта Избирательного кодекса Украины. Указываются цели кодификации избирательного законодательства Украины, определяется объем предмета кодификации. Излагаются предложения относительно структуры проекта, приемов законодательной техники, использовавшейся при разработке проекта. Обосновано распределение материала между общей и особенной частями, деление последней на книги, касающиеся общегосударственных и местных выборов. Приведены основные критерии для выбора избирательных систем, предложены конкретные избирательные системы для каждого вида выборов. Рассмотрены основные новеллы, предложенные в проекте.

Ключевые слова: кодификация законодательства, цели кодификации, унификация законодательства, избирательное законодательство, законодательная техника, избирательная система, территориальная организация выборов, избирательная комиссия, регистрация избирателей, информационное обеспечение выборов, предвыборная агитация, установление результатов выборов, обжалование нарушений избирательного законодательства.