

«Про Центральну виборчу комісію» говорить про те, що оскарження дій, бездіяльності, рішень ЦВК з 1 січня 2005 року має здійснюватись до Вищого адміністративного суду, в той час як за Законом «Про вибори народних депутатів України» таким адресатом є Верховний Суд України. На мою думку, це все ж таки має бути Верховний Суд України: по-перше, Вищий адміністративний суд України досі перебуває лише в процесі становлення, по-друге, важливість спорів, які мають розглядатися, зумовлює потребу у розгляді відповідних справ саме Верховним Судом України. Загалом, на наступних виборах ми очікуємо посилення ролі суду у вирішенні виборчих спорів.

З огляду на ці проблеми існує гостра потреба вдосконалення Закону.

ЯК ТРЕБА ЗМІНЮВАТИ ЗАКОН?

Ю. Б. КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

*заступник Голови Комітету з питань державного будівництва
та місцевого самоврядування Верховної Ради України,
Президент Інституту виборчого права*

Виборче законодавство в Україні на сьогодні стабільним бути не може. Воно мусить змінюватися, оскільки змінюється суспільна ситуація і відбувається постійна боротьба меча и щита. Меча того, хто порушує законодавство, того, хто намагається його обійти, і щита того, хто ставить перепони на цьому шляху, хто робить неможливим порушення законодавства. На жаль, така специфіка українського суспільства – суспільства, у якому немає багаторічних демократичних традицій. Нашу увагу вже не раз звертали на те, що, на відміну від західних країн, українські закони про вибори робляться щораз об'ємнішими. Там, де в країнах розвинутої демократії достатньо звичаїв і традицій, в Україні необхідне правове регулювання.

Проблема звернення до Закону України «Про вибори народних депутатів України» і певна пікантність ситуації полягає в тому, що ми говоримо про можливі зміни у законі, який ще не набув чинності. Адже відповідно до його Прикінцевих положень, він має вступити в дію 1 жовтня 2005 року. Чому ж ми вже тепер кажемо, що до нього потрібні зміни? Тому що рік тому, коли був прийнятий пакет виборчих законів, Верховна Рада України логічно і послідовно йшла по шляху уніфікації виборчого законодавства. І Закон України «Про вибори народних депутатів України», особливо з врахуванням застосованої в ньому пропорційної виборчої системи з єдиним загальнодержавним округом, був дуже близьким за регулюванням виборчих процедур до Закону «Про вибори Президента України», який показав проблеми у своєму застосуванні. Водночас, як виявилось, ціла низка питань

виявилась недостатньо врегульованою навіть у цьому досить товстому законі.

Для того, щоб говорити про конкретні зміни у законодавчому регулюванні, потрібно звернути увагу на структуру будь-якого виборчого закону. Раніше типовий закон складався з трьох основних розділів, тепер фактично з чотирьох: принципи виборчого права; виборча система; виборчі механізми та процедури закону; оскарження виборчого законодавства та порядок розв'язання виборчих спорів.

Якщо досліджувати питання принципів виборчого Закону, то недавній виборчий процес яскраво показав, що не можна ставитися до формулювання засадничих понять і засадничих принципів як до декларативних норм. Говорити про справжні вибори можна лише тоді, коли дотримуються основні принципи. Тому формулювання цих принципів не є другорядною річчю. Вони мають бути сформульовані так, щоб їх розуміння не викликало сумнівів, і щоб випадки, коли ці принципи порушуються, були очевидними. Тому і розділ «Принципи» теж потрібно уважно подивитися з тим, щоб зробити його ефективним.

Дискусії з приводу виборчої системи можна проводити безконечно. Ще раз хочу нагадати позицію Конституційного Суду України, за яким вибір виборчої системи є питанням політичної доцільності. Однак Закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року у своїх прикінцевих положеннях зафіксував пропорційну виборчу систему. Сьогодні до Верховної Ради України вже внесено 3 проекти нової редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України», у першій статті яких робиться посилання на вибори на основі пропорційного представництва. Таким чином, на сьогодні є чотири варіанти виборчої системи, враховуючи і прийнятий рік тому закон з єдиним загальнодержавним округом і з єдиним жорстким списком. Це законопроекти №№ 6259, 6531 і 6531-1.

Перший з цих законопроектів, хоч і містить слова «пропорційне представництво», насправді по своїй суті передбачає чисто мажоритарну виборчу систему відносної більшості з одномандатними округами. Тому, читаючи законопроекти, треба бути уважними, тому що слово «пропорційне» тепер вважається обов'язковим, але зовсім не обов'язково відображується у змісті запропонованої виборчої системи. Що стосується законопроекту № 6531, то він закріплює нинішню змішану систему із представництвом 50% на 50%, тобто – половина депутатів обирається за списками, а половина – за одномандатними округами. Як завжди, наполегливим у пропагуванні своєї оригінальної виборчої системи є С. Б. Гавриш. Система має елементи пропорційності, однак зберігає, на мою думку, всі недоліки мажоритарної системи з персоніфікованим вибором, з можливістю застосування адміністративного ресурсу, характерного для мажоритарних одномандатних округів, однак з новими особливостями. Ця система може допускати і,

в принципі, завжди буде допускати «перепредставлення» деяких округів не одним, а кількома обраними депутатами відповідно з одночасною появою не представлених жодним депутатом виборчих округів – округів, в яких депутат не був обраний, хоча вибори відбулися у повному обсязі.

Отже, є чотири варіанти, з яких можна вибирати. Верховною Радою України розглядався ще й п'ятий варіант (з регіональними списками). Навколо пропорційної системи з регіональними списками можна дискутувати багато. Однак ця дискусія певною мірою може відволікати увагу від реальних проблем. Так само, як і дискусії навколо рівня виборчого бар'єру (3%, 4%, 5% чи 7%) теж частково відволікають від інших проблем.

На мою думку, важливішим є вдосконалення процедурної частини закону, тобто тієї частини, що визначає порядок підготовки і проведення виборів, починаючи з етапу формування списків виборців, висунування кандидатів, проведення агітації, підготовки виборчих дільниць, формування комісій, форми бюлетенів, процедури голосування, оформлення і передачі протоколів, встановлення результатів виборів. Без достатньої конкретизації цих процедур говорити про розмір виборчого бар'єру несерйозно.

Не секрет, що під час виборів Президента України у 2004 році однією з головних проблем було складання та уточнення списків виборців. Я глибоко переконаний, що проблема стала актуальною тому, що при складанні списків відбувалася їхня свідомо деформація. Однак не лише державний реєстр, не лише незалежні органи ведення цього реєстру можуть вирішити дану ситуацію. Є дуже багато проблем, пов'язаних, наприклад, з включенням осіб до списків виборців на закордонних виборчих дільницях. Хто має право там голосувати? Це може бути будь-який громадянин України, чи лише той, який заздалегідь заявив про намір взяти участь у голосуванні?

Взагалі проблема списків виборців є внутрішньо суперечливою, оскільки вона покликана реалізувати два принципи одночасно: по-перше, – забезпечити можливість голосувати кожному виборцю України; по-друге, – забезпечити таку ситуацію, щоб цей голос міг бути відданий лише один раз. І ця внутрішня суперечність викликає основні труднощі.

Наступна проблема, пов'язана із складанням та уточненням списків виборців, – це голосування тих, хто перебуває не за місцем свого проживання. Як забезпечити їм реалізацію права голосу з тим, щоб не допустити зловживання цим правом? Сьогодні ми вже маємо десяток судових вироків у кримінальних справах, якими засуджено людей, котрі проголосували декілька разів, засуджено відповідно до Кримінального кодексу України. Щоправда, на превеликий жаль, організатори цього процесу поки-що не притягнуті до відповідальності, але я переконаний, що це питання часу.

Хочу нагадати і про таку непросту проблему, як спостереження за виборчим процесом. У Верховній Раді України було багато дискусій щодо того, чи можна допустити громадські організації до спостереження за про-

веденням голосування і підрахунком голосів. З одного боку, це вимога наших більш досвідчених колег з Європи, це одне із зобов'язань, які Україна брала на себе. З іншого боку – десятки тисяч зареєстрованих громадських організацій можуть створити серйозну проблему. Тому це питання залишається відкритим.

Слід згадати і про ще одну актуальну проблему – проблему формування виборчих комісій. Сьогодні в Україні зареєстровано 126 партій, причому зареєстровано у строки, які дозволяють їм брати участь у виборах 2006 року. Існує думка, що якщо встановити вищий бар'єр, то більшість зареєстрованих партій не братиме участі у виборах. Однак із 26 кандидатів, зареєстрованих на виборах Президента України, як мінімум 20 знали, що більше 1% вони ніколи не наберуть. Проте вони пішли на вибори. Мотивом цього було забезпечення одному з кандидатів за рахунок інших кандидатів контролю над виборчими комісіями через механізм представництва кандидатів у них. Цей самий мотив може стати сьогодні технологічним прийомом дезорганізації виборів народних депутатів через участь у виборах надто великої кількості політичних партій і блоків. Якщо ми будемо гарантувати кожній з них представництво у виборчих комісіях, то ситуація може повторитися. Цього допустити не можна. І жоден бар'єр тут не допоможе. Тому потрібно шукати механізм формування виборчих комісій, який, з одного боку, міг би забезпечити перехресний контроль суб'єктів виборчого процесу та їх діяльності, професійний, об'єктивний характер цієї діяльності, а з іншого боку, не створював би таких умов для їх дезорганізації, які виникли під час президентських виборів.

Крім того, треба зважати і на строки внесення змін до закону. Я думаю, що не можна затягувати з внесенням цих змін до останнього моменту – це питання має бути вирішене на цій сесії Верховної Ради України, тобто до початку липня 2005 року. Саме тому і Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, й Інститут виборчого права вже зараз працюють над підготовкою змін до Закону «Про вибори народних депутатів України». Питання полягає лише в тому, *якими* будуть ці зміни, і *який* за підсумками буде розроблений законопроект: нова редакція закону в цілому, чи лише внесення окремих змін до окремих положень. Це буде залежати від того, який обсяг змін буде необхідний, однак ступінь необхідності, який знову ж таки є оціночним поняттям, повинен вирішуватись на таких форумах, як сьогоднішній.

Таким чином перед нами всіма дуже складне завдання – розробити і підготувати проект внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України». Особливість цього завдання полягає в тому, що вперше ці зміни будуть вноситись до закону, який ще не набрав чинності.