

УДК 340.1

DOI: <https://doi.org/10.31732/2707-9155-2019-34-44-50>

Проблеми виборчого законодавства України

Костюк Н.П.

*Старший викладач кафедри права,
Вінницький торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету
м. Вінниця, вулиця Соборна, 87, Вінницька область, 21000, Україна
тел.: (067) -79-931-63, e-mail: Uya40@i.ua
ORCID: 0000-0002-8802-9419*

Problems of electoral legislation of Ukraine

Kostyuk N.P.

*Senior Lecturer of Law Department,
Vinnitsa trade and economic institution
of Kyiv Nationality Trade and Economy University
Vinnitsa, Soborna str., 87, 21000, Ukraine
tel.: (067) -79-931-63, e-mail: Uya40@i.ua
ORCID: 0000-0002-8802-9419*

Анотація. *Виборча система України, як система суспільних відносин, пов'язаних із формуванням складу представницьких органів шляхом виборів, включає вибори до органів державної влади, тобто до Верховної Ради України, вибори Президента України та органів місцевого самоврядування. Одна з ключових ознак демократичного ладу – регулярні, прозорі, змагальні вибори, з допомогою яких громадяни-виборці формують органи, що приймають найважливіші політичні рішення в державі, виконують завдання і функції держави. Після Революції Гідності з усією гостротою постала необхідність проведення суспільних реформ задля збереження України як незалежної держави та її розвитку. На сьогодні ми спостерігаємо хай і повільний, але прогрес реформування у багатьох сферах. Проте політична система не змінюється, хоча запит суспільства на її зміну величезний. А без реформування ключового механізму формування найвищих органів політичної влади – виборів – навіть уже помітні скромні досягнення в інших сферах залишаються вкрай уразливими. Головною загрозою функціонування виборчої системи є існування умов для: впливу на результати виборів з боку окремих посадовців, політичних сил і фінансово-промислових груп; впливу на результати виборів з-за кордону; фальсифікацій та спотворення результату волевиявлення громадян на післявиборчому етапі політичного процесу, та, як наслідок, недостатньої легітимації державної влади. Розбудова української демократії все ще триває і має певні успіхи. Українські вибори визнаються як всередині країни, так, завдяки роботі міжнародних спостерігачів, і на міжнародному рівні. Проте регулярні порушення виборчого процесу свідчать про необхідність його вдосконалення. В даній статті дослід-*

джуються проблемні питання виборчого процесу в Україні, проблеми формування системи виборчого законодавства України, на підставі якого відбувається виборчий процес по виборам Президента України, розробка пропозицій щодо його вдосконалення.

Ключові слова: вибори Президента України, принципи виборчого законодавства, виборча система.

Формул: 0, рис.: 0, табл.: 0, бібл.: 11.

Annotation. *The electoral system of Ukraine, as a system of public relations related to the formation of the composition of representative agencies through elections, includes elections to state bodies, that is, the Verkhovna Rada of Ukraine, elections of the President of Ukraine and local self-government agencies. One of the key features of a democratic system is the regular, transparent, competitive elections by which voters form the agencies that make the most important political decisions in the state, fulfill the tasks and functions of the state. Following the Revolution of Dignity, the need for social reforms emerged with the urgency to preserve Ukraine as an independent state and develop it. Today we are seeing slow but some progress in reform in many areas. However, the political system does not change, although the public's demand for change is huge. And without reforming the key mechanism of formation of the highest bodies of political power – elections – even the already remarkable modest achievements in other spheres remain extremely vulnerable. The main threat to the functioning of the electoral system is the existence of conditions for: influencing the results of elections by individual officials, political forces and financial and industrial groups; influencing the results of elections from abroad; falsification and distortion of the result of the will of citizens at the post-election stage of the political process and, as a consequence, insufficient legitimization of state power. The development of Ukrainian democracy is still ongoing and has had some success. Ukrainian elections are recognized both domestically and through the work of international observers and internationally. However, regular irregularities in the electoral process indicate the need for improvement. This article explores the problematic issues of the electoral process in Ukraine, the problems of forming the system of electoral legislation of Ukraine, on the basis of which the electoral process for the election of the President of Ukraine takes place, and the development of a proposal for its improvement.*

Keywords: elections of President of Ukraine, principles of electoral legislation, electoral system.

Formulas: 0, fig.: 0, tabl.: 0, bibl.: 11.

Постановка проблеми

Статтю присвячено висвітленню перспектив розвитку та удосконалення національного законодавства у сфері регулювання організації та проведення виборів Президента України. Проведено огляд законодавства, що визначає правові засади і особливості виборчого процесу. Досліджено питання законодавчого забезпечення виборчого процесу в Україні, проблеми формування системи виборчого законодавства України, на підставі якого проходить виборчий процес – вибори Президента України,

вироблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питаннями виборчого процесу цікавились як українські, так і зарубіжні науковці. Але більшість праць українських дослідників з проблем реалізації виборчого права присвячено проблемі обрання виборчої системи для виборів народних депутатів України. Це роботи В. Шаповала, Ю. Ключковського, Б. Райковського, М. Рибачука, О. Альон-

кіна, Г. Крючкова, Н. Бойко, М. Баймуратова, І. Сліденка, та ін. Окремі аспекти досліджуваної проблеми висвітлено в працях О. Барабаша, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, І. Коліушка, В. Федоренка, О. Майданника, Ю. Барабаша, І. Зайця, А. Яковлева, В. Кравченка, В. Погорілка, П. Стецюка, М. Орзіха, М. Козюбри, О. Пушкіної, М. Ставнійчук та інших учених. Думки науковців з питань законодавчого забезпечення виборчого процесу в Україні різняться, оскільки бачення кожного ґрунтується на власному науковому та практичному досвіді.

Формулювання цілей статті

Метою статті є проведення комплексного аналізу законодавчого забезпечення виборчого процесу в Україні, розгляд проблем формування системи виборчого законодавства України, на підставі якого проходить виборчий процес – вибори Президента України, вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчого забезпечення виборчого процесу в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження

Прийняття у 1996 році Конституції України започаткувало новий етап в житті нашої країни, що характеризується утвердженням якісно нового українського законодавства і, зокрема, виборчого законодавства, за допомогою якого забезпечується виборчий процес в Україні. Законодавство розглядають як сукупність законів та інших правових актів держави, що забезпечують правове регулювання суспільних відносин на її території [1]. О. Лисенкова формує окремо нормативне визначення законодавства України, котре розглядає як сукупність нормативно-правових актів вищої юридичної сили у державі, якими є закони як результат безпосереднього волевиявлення народу (референдуму) або

його представницького органу (Верховної Ради України), а також чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надає Верховна Рада України [2]. Конституційний Суд України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 КЗпП України 9 липня 1998 року вирішив, що термін «законодавство» треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [3]. Але це тлумачення не можна беззаперечно застосовувати до загального розуміння терміна «законодавство» чи «виборче законодавство України», оскільки наведене рішення приймалося лише щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору. Систему виборчого законодавства України в юридичній літературі переважно поділяють на чотири групи законодавчих актів [4; 5; 6]. Основу цієї системи становить Конституція України – Основний Закон держави, який виступає ядром усієї правової системи і має вищу юридичну силу по відношенню до інших законів. Другу групу утворюють спеціальні виборчі закони: Закон України «Про вибори Президента України» [1], Закон України «Про вибори народних депутатів України» (на думку М. Ставнійчук, ця назва закону вимагає уточнення, а саме Закон України «Про вибори до Верховної Ради України», оскільки, відповідно до Конституції України, юридично вагомим фактом, що має відповідні юридичні наслідки, є обрання конституційного складу Верховної Ради України [7]), Закон України

«Про місцеві вибори» [8], Закон України «Про Центральну виборчу комісію» [9], «Про Державний реєстр виборців» [10].

Президент України, відповідно до чинного законодавства України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на п'ять років. Законодавство про вибори Президента України передбачає наступні принципи: принцип рівного виборчого права, принцип загального виборчого права, принцип особистого голосування, принцип таємного голосування. Ці принципи задекларовано, як в Конституції України, так і в спеціальному законі «Про вибори Президента України». Під час першого туру виборів 2019 року спостерігалось порушення принципу таємниці голосування, який передбачає, що контроль за волевиявленням громадян заборонено, а саме: фотографування, відеофіксація в будь-який спосіб результатів волевиявлення виборців в кабіні для таємного голосування, а також демонстрація виборцем результатів волевиявлення у приміщенні для голосування забороняються і є порушенням таємниці голосування. Порушення таємниці голосування здійснювалось у наступних формах: в кабінках для голосування була присутня понад одна людина, багато виборців демонстрували за кого вони віддали свій голос, проблемою виявилась неможливість голосувати таємно через неправильно встановлені кабінки або прозорі штори, а також фотографування виборцями бюлетенів. Членам виборчих комісій, іншим особам чинне законодавство забороняє вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, які дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного виборця. Але не буде вважатися порушенням закону допомога виборцю при здійсненні його

виборчого права у разі, якщо виборець має вади здоров'я і не може самостійно здійснити своє активне виборче право (заповнити бюлетень або опустити бюлетень у скриньку для голосування) [1].

Публічність і відкритість виборчого процесу, реалізовувалась шляхом надання необхідної інформації про роботу виборчих комісій, про їх склад, результати голосування, графік роботи. Кожен виборець мав можливість отримати необхідну інформацію про свої права, а саме: право оскаржити неправомірні дії або бездіяльність виборчих комісій, право на ознайомлення зі списками виборців, з передвиборними програмами та відомостями про кандидатів на пост Президента України.

Представники всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України» (КВУ) за підсумками січневого моніторингу на прес-брифінгу в Українському кризовому медіа-центрі заявили, що найбільше порушень під час виборчої кампанії 2019 року було проведення незаконної агітації [11]. Зважаючи на те, що стаття 59 закону України «Про вибори Президента України», передбачає обов'язково наявність інформації про загальний тираж, замовника, особу, відповідальну за тираж. Велика кількість рекламної продукції: газети, біл-борди, канцелярські вироби не містили вихідних даних. Також не було уточнено, що кошти на рекламну продукцію надходили з фонду кандидата. Це може бути визначено, як порушення принципу рівності виборчого права, оскільки стаття 8 закону України «Про вибори Президента України» передбачає заборону використання для фінансування передвиборчої агітації коштів з будь-яких фондів, окрім фондів кандидатів на посаду Президента України та Державного бюджету України [1].

Проблемним залишається тіньове фінансування не тільки передвиборної

рекламної продукції, а й роботи багатьох осіб, які залучаються до виборчого процесу у якості спостерігачів, агітаторів та інших низових ланок, які незаконно фінансуються кандидатами на пост Президента України. Інше питання стосується технічних кандидатів, які включені до списку і створюють незручності для звичайного виборця, оскільки велика кількість кандидатів, розпорошує голоси виборців. Особливої уваги заслуговує робота Центральної виборчої комісії, яка в цілому спрацювала на «відмінно». Протягом лютого 2019 року ЦВК прийняло 250 постанов для організації виборчого процесу. Окружні виборчі комісії було сформовано вчасно і без порушень вимог виборчого законодавства. Всього утворено 199 окружних виборчих комісій. До їх складу включено понад 7,3 тис. осіб. Але одразу після утворення виборчих комісій почалися заміни. Це було викликано, по-перше безвідповідальним ставленням кандидатів на пост Президента, оскільки більшість з членів комісії не мали досвіду роботи; по-друге, були кратні включення до комісій, тобто одні й ті ж самі люди подавалися як члени комісії від різних кандидатів; по-третє, подавали кандидатури осіб, які перебувають за кордоном, або проживають в іншому регіоні. В Луганській області 7 з 18 осіб, призначених на керівні посади в шести ОВК, були замінені протягом першого тижня роботи. У Вінницькій області на наступний день після утворення комісій надійшли відмови від посади голів комісій в ОВК №11 та 13, а в ОВК № 17 повноваження склали усі три керівні посади. Схожі випадки мали місце в Харківській, Житомирській та інших областях [11].

Проаналізувавши програми кандидатів на пост Президента, слід вказати на наступні недоліки: більшість з них носять декларативний характер, тобто

не передбачають реальних механізмів втілення в життя; хоча більшість програм акцентують увагу на соціальній і економічній сфері, але питання, які піднімаються кандидатами не стосуються повноважень Президента України. Кандидати на пост Президента, як правило уникають відкритих дебатів, хоча закон «Про вибори Президента» передбачає обов'язковість дебатів тільки під час другого туру, але виборці не можуть реально оцінити програми і погляди кандидатів. На нашу думку, відкрите спілкування з виборцями, з представниками ЗМІ позитивно впливає на рейтинг кандидата [1].

Набуло активного поширення матеріалів чорного PR в соціальних мережах, зокрема, в мережі facebook.

Висновки

Закон України «Про вибори Президента України» надав можливість реалізувати активне виборче право як внутрішньо переміщеним особам, так і звичайним громадянам, які на момент проведення виборів перебували у від'язі. Відповідно до статті 7 закону України «Про Державний реєстр виборців» за зверненням виборця, який має право голосу на відповідних виборах, орган ведення Реєстру може тимчасово (на період їх проведення) змінити виборцю місце голосування (виборчу дільницю) без зміни його виборчої адреси. Звернення повинно мати вмотивовані підтвердження і подається до органу ведення Реєстру за місцезнаходженням зазначеної виборцем виборчої дільниці або за виборчою адресою не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування на відповідних виборах. Тимчасова зміна місця голосування виборця (виборчої дільниці) підтверджується посвідченням за формою, встановленою Центральною виборчою комісією, яке видається виборцю [10]. Ключовою

проблемою цього річних виборів залишається регуляція роботи. В виборчій кампанії використовувався чорний піар і соціальні медіа. Кандидати активно використовували дискредитацій матеріал проти інших кандидатів і способи негативної агітації.

Міжнародні спостерігачі в цілому позитивно сприйняли виборчий процес 2019, оцінивши його як такий, що про-

ведений прозоро і ефективно. Перший тур виборів на посаду Президента України 2019 року відбувся відповідно до законів України та міжнародних стандартів, були незначні загальні порушення і порушення в день виборів, порушення правил проведення передвиборчої агітації обмежували чесну конкуренцію серед кандидатів, але вони не вплинули на результат виборів.

Література

1. Про вибори Президента України: Закон України від 05 березня 1999 року. №474-XIV. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/474-xiv-62> (дата звернення 12.09. 2018)
2. Лисенкова О. Законодавство України: необхідне нормативне визначення поняття. *Право України*. 1999. № 11. С. 93–97.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 року № 12-рп/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 32. ст. 1209.
4. Ставнійчук М. І. Актуальні питання систематизації виборчого законодавства України. *Україна. Вибори 98: Досвід. Проблеми. Перспективи*: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (доповіді, виступи, рекомендації). Київ: Центральна виборча комісія, 1999. С. 37–43.
5. Конституційне право України: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти / за редакцією док. юридич. наук, проф. В. Ф. Погорілка. Київ: Наукова думка, 1999. 734 с.
6. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі. Київ: Знання, 1999. 182 с.
7. Ставнійчук М. І. Законодавство про вибори народних депутатів України: проблеми теорії і практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. 12.00.02 Київ: Видавничий центр Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. 18 с.
8. Про місцеві вибори: закон України від 14 липня 2015 року: № 595 VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19> (дата звернення 12.09. 2018)
9. Про Центральну виборчу комісію: закон України від 30 червня 2004 року. №1932-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15> (дата звернення 12.09. 2018)
10. Про Державний реєстр виборців: закон України від 22 лютого 2007 року. №698- V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16> (дата звернення 12.09. 2018)
11. Звіт ЦВК за результатами довгострокового спостереження за підготовкою до чергових виборів Президента України (лютий 2019) . URL: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:zvut-kvu-za-rezultatamy-dovhostrokovoho-sposterezhenia-za-pidhotovkoiu-do-cherhovyykh-vyboriv-prezydenta> (дата звернення 12.02. 2019)

Reference

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine «About the election of the President of Ukraine». Retrieved from: www.president.gov.ua/documents/474-xiv-62 (Accessed 12 September 2018).
2. Lisenkova, O. (1999), “Legislation of Ukraine: regulatory definition is needed”, *Pravo Ukrainy*. Vol. 11, pp. 93–97.
3. Constitutional Court of Ukraine (1998), “Resolution “The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional appeal of the Kyiv City Council of Trade Unions on the official interpretation of part three of Article 21 of the Labor Code of Ukraine (the case on the

interpretation of the term “legislation”)), *Ofitsiynii visnik Ukraini*. vol. 32. p. 1209. 4. Stavniichuk, M. (1999), “Topical issues of systematization of the electoral legislation of Ukraine”, *Ukraine. Vibori 98: Dosvid. Problemi. Prspektivi*: Zbirnik materialiv mignarodnoi naukovo-praktichnoi konferencii (dopovidi, vistupi, rekomendacii) (collection of materials of international scientific-practical conference (reports, speeches, recommendation), Central Election Committee, p. 37–43.

5. *Konstituciyne pravo Ukraini* (Constitutional Law of Ukraine): pidruchnik dlya studentiv uridichnih specialinostey vichih zakladiv osviti / za redakcieu doc. uridich. nauk, prof. Pogorilka, V.F. (1999). Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.

6. Murashin, O.G. (1999), *Akti pryamogo narodovladdya u pravovii sistemi* (acts of direct democracy in the legal system), Znannya, Kyiv, Ukraine.

7. Stavniichuk, M.I. (1999), “Legislation on the election of people’s deputies: problems of the theory and practice”, Abstract of Ph.D. dissertation, Constitutional and Municipal Law, V.M.Koretsky Institute of state and law of National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine “About local elections”. Retrieved from: zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19 (Accessed 12 September 2018)

9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine “About Central Election Commission”. Retrieved from: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15 (Accessed 12 September 2018).

10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine, “About State Register of Electors”. Retrieved from: zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16 (Accessed 12 September 2018).

11. *Zvit CVK za rezultatami dovhostrokovogo sposteregennya za pidgotovkou do chergovih viboriv Prezidenta Ukraini* (lutii 2019) . available at: cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:zvitykvu-za-rezultatamy-dovhostrokovoho-sposterezhennia-za-pidhotovkoiu-do-cherhovyykh-vyboriv-prezydenta (Accessed 12 September 2018)

Стаття надійшла до редакції 20.02.2019