

Д. М. Дейдей,
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби,
Національна академія державного управління при Президенті України
ORCID ID: 0000-0003-2713-4538

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.9.147

МОДЕРНІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ПРАВА ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ

D. Deydey,
Postgraduate student of the Department of Public Administration and Public Service,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

MODERNIZATION OF THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF THE ELECTORAL RIGHT OF CITIZENS IN UKRAINE

У статті обґрунтовано необхідність модернізації організаційно-правового механізму реалізації виборчого права громадян в Україні як важливої вимоги побудови демократичної правової держави. Зазначено, що виборче право — право голосу визнається вагомою конституційною гарантією функціонування демократії, фактично чи не єдиним можливим каналом безпосередньої реалізації народного суверенітету. Доведено, що формування представницьких органів державної влади й органів місцевого самоврядування, обрання Президента, сільських, селищних, міських голів, старост шляхом вільних і демократичних виборів є найважливішою ознакою демократичної правової держави і розвиненого громадянського суспільства. Інтеграційні процеси руху України до міжнародних структур зумовили необхідність приділити належну увагу проблемам гарантування прав і свобод людини та громадянина, в тому числі і виборчого права. Отже, втілення правової держави в життя та реалізація в повному обсязі виборчого права громадян є ідеалом.

The article substantiates the need to modernize the organizational and legal mechanism for the implementation of citizens' suffrage in Ukraine as an important requirement for building a democratic state governed by the rule of law. It is noted that the right to vote — the right to vote is recognized as an important constitutional guarantee of the functioning of democracy, in fact, almost the only possible channel for the direct realization of people's sovereignty. It is proved that the formation of representative bodies of state power and local self-government, election of the President, village, settlement, city mayors, elders through free and democratic elections is the most important feature of a democratic state governed by the rule of law and a developed civil society. The integration processes of Ukraine's movement into international structures have necessitated the need to pay due attention to the problems of guaranteeing human and civil rights and freedoms, including the right to vote. Thus, the implementation of the rule of law and the full implementation of citizens' suffrage is an ideal.

It is established that at the level of legislation the ways of protection of the voting right of citizens are defined. Necessary conditions for further modernization of the organizational and legal mechanism for the exercise of citizens' suffrage are democratic elections, namely: first, the trust of Ukrainian citizens who are participants in the election process to the institution of elections as a legal and legitimate way of forming representative public authorities should be formed. Polite and respectful attitude of citizens to the transparency of electoral procedures, their belief in democratic values, in the understanding that the election results cannot be falsified, active participation in the electoral process is an important factor in the realization of subjective voting rights of citizens. Secondly, the stability of electoral legislation, which allows to realize in practice the great potential of the institution of elections. Third, one of the key factors in the democracy of elections is the developed institutions of civil society, which have the leverage to influence the process of preparation,

adoption of electoral legislation, control over openness, transparency and transparency of all stages of the electoral process. Fourth, the creation of the necessary organizational, material and financial conditions that will allow participants in the election process to fully exercise their right to vote.

Ключові слова: виборче право, інститут виборів, безпосередня демократія, представницькі органи публічної влади, реалізація виборчого права громадян.

Key words: suffrage, the institution of elections, direct democracy, representative bodies of public power, the implementation of citizens' suffrage.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Безпосередня участь народу у здійсненні публічної влади в Україні — найважливіше джерело демократизації української державності. Сьогодні демократія, як спосіб правління, займає домінуюче положення порівняно з іншими моделями управління. Аналіз людської цивілізації можна звести до формули "шлях до демократії", а дослідники-правознавці в сфері публічного права від Ф. Гаєка до Ф. Фукуями визначають право та саме державу в контексті феномену демократії. За будь-яких умов саме демократичне правління дозволило вирішити значну кількість протиріч та проблем між людиною та державою.

Із проголошенням України суверенною, демократичною, соціальною та правовою державою надзвичайної актуальності набувають проблеми дослідження демократичного волевиявлення громадян, яке відповідно до ст. 69 Конституції здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Водночас саме пріоритетними формами безпосередньої демократії визнаються вибори і референдуми, на яких право голосу мають виборці — громадяни України, які на день їх проведення досягли вісімнадцяти років і є дієздатними, тобто володіють виборчим правом. Виборче право — право голосу визнається вагомою конституційною гарантією функціонування демократії, фактично чи не єдиним можливим каналом безпосередньої реалізації народного суверенітету [2, с. 508].

Безпосередня участь народу у здійсненні публічної влади в Україні — найважливіше джерело демократизації української державності. Інтеграційні процеси руху України до міжнародних структур зумовили необхідність приділити належну увагу проблемам гарантування прав і свобод людини та громадянина, в тому числі і виборчого права. Отже, втілення правової держави в життя та реалізація в повному обсязі виборчого права громадян є ідеалом.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Питання становлення та розвитку виборчого права, інституту виборів, а з ними й інституту виборців в Україні, досліджувались у працях вітчизняних науковців, серед яких: О.П. Бойко, О.І. Васильєва, І.М. Грищенко, В.Д. Гончаренко, О.В. Євсюкова, В.С. Журавський, В.М. Кампо, Ю.Б. Ключковський, В.В. Кравченко, А.О. Река, А.В. Кожина, А.П. Савков, М.І. Ставнічук, Ю.С. Шемшученко, В.М. Шаповал та ін.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є обґрунтування необхідності модернізації організаційно-правового механізму реалізації виборчого права громадян в Україні як важливої вимоги побудови демократичної правової держави.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У державах, що стали на демократичний шлях розвитку, вибори є основним інститутом, формою та рушієм демократії. Проте в трансформаційних державах основною проблемою є не стільки формальне забезпечення стандартів демократичних інститутів, скільки наповнення їх

реальним діючим сенсом. Адже демократичне правління лише тоді є власне таким, коли воно є реальним [5, с. 149].

Формування представницьких органів державної влади й органів місцевого самоврядування, обрання Президента, сільських, селищних, міських голів, старост шляхом вільних і демократичних виборів є найважливішою ознакою демократичної правової держави і розвиненого громадянського суспільства [7]. У 2020 р. Центральна виборча комісія дозволила змінювати виборчу адресу без прив'язки за місцем реєстрації проживання громадянина, затвердило Порядок розгляду звернення виборця щодо зміни виборчої адреси, який вступив у силу з 1 липня 2020 року. Новий порядок спрямований на реалізацію виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших виборців, які змушені проживати не за місцем реєстрації. Можливість змінити виборчу адресу за місцем фактичного проживання безумовно збільшить кількість виборців, які можуть взяти участь у голосуванні. Сьогодні виборець може подати заяву про зміну виборчої адреси до органу ведення Державного реєстру виборців (ГРІ) в паперовій або електронній формі. Заява в паперовій формі може бути подано також через уповноважену особу, повноваження якого оформлені відповідно до законодавства, що дозволить безперешкодно скористатися цією процедурою людям з інвалідністю [6].

Подати заяву можна в будь-який час, але не пізніше ніж за п'ять днів до початку виборчого процесу. Також виборець може звернутися до органу ведення ГРІ з новою заявою не раніше ніж через 180 днів після дати внесення до ГРІ останньої зміни адреси виборця. "Після прийняття цього порядку ми розширюємо можливості для реалізації виборчих прав громадян. Завдяки процедурі в найближчих місцевих виборах зможуть брати участь внутрішньо переміщені особи. Для інших громадян України вона створить можливість голосувати в тих територіальних громадах, де вони фактично проживають" [6].

16 липня 2020 р. на засіданні Верховної Ради України було прийнято Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення виборчого законодавства", який підтримали 308 народних депутатів України. Цим Законом внесено зміни до більшості статей Виборчого кодексу, що стосуються всіх видів виборів і всіх етапів виборчого процесу, діяльності Центральної виборчої комісії, функціонування Державного реєстру виборців, притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності за правопорушення під час виборчого процесу, а саме:

- посилено відповідальність за порушення виборчого законодавства;
- удосконалено виборчі системи виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів;
- модифіковано виборчий бюлетень;
- передбачено можливість упровадження інноваційних технологій у виборчому процесі;
- уточнено положення про старост;
- враховано особливості виборчого процесу чергових і перших місцевих виборів в умовах децентралізації;
- удосконалено законодавство з питань територіальної організації виборів і системи виборчих комісій на місцевих виборах;

Як змінилася формула виборчої застави?*



*для кандидатів на посади міських голів у містах, де 90 000 та більше виборців. Також для партій, місцеві організації яких реєструватимуть свої списки до обласних та міських рад із кількістю виборців від 90 тисяч і більше.

Рис. 1. Розрахунок застави на місцевих виборах в 2020 р.

Джерело: [4].

— уточнено строки декларування майнового стану, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру кандидатами на виборні посади;

— зменшено грошову заставу на місцевих виборах тощо.

Основною метою впровадження зазначеного Закону є усунення прогалин та неузгодженостей виборчого законодавства спрямованого на врегулювання виборчого процесу та спрощення (уніфікації) виборчих процедур.

Внесеними Законом змінами до Виборчого кодексу, зокрема, передбачаються комплексні зміни щодо:

- організації документообігу у виборчому процесі,
- процесу підрахунку голосів,
- висування та реєстрації кандидатів,
- спрощення окремих виборчих процедур тощо.

Нагадаємо, що зазначеним Законом також внесено відповідні зміни до:

- Кодексу України про адміністративні правопорушення,
- Кримінального кодексу,
- Кодексу адміністративного судочинства,
- законів України "Про Державний реєстр виборців",

"Про вибори народних депутатів України", "Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад", "Про запобігання корупції", "Про державну службу", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про статус депутатів місцевих рад", "Про Центральну виборчу комісію".

2020 рік ознаменувався черговими місцевими виборами (25 жовтня), черговою кардинальною реформою законодавства України про місцеві вибори (Виборчий кодекс України було прийнято у 2019 р.). Цей факт сам по собі є грубим порушенням умов реалізації основних засад загальноєвропейського виборчого доробку, до яких Венеціанська Комісія відносить стабільність виборчого законодавства і його захищеність від партійно-політичних маніпуляцій [1, с. 73]. Водночас зрозумілим є той факт, що стабільність виборчого законодавства не означає заборону внесення до нього окремих змін, що стосуються, наприклад, процедури голосування, гарантій виборчих прав, порядку формування виборчих органів, часу голосування тощо. Так, стабільність має передбачати незмінність основоположних засад виборів і передусім виборчої системи, яка найбільшою мірою впливає на результати виборів. Як засвідчує вітчизняний досвід, бажання "модернізувати або вдосконалювати" виборчу систему є перманентним і, зазвичай, безпосередньо перед початком виборчого процесу [3, с. 111].

Аналіз зазначених вище факторів стосовно українських реалій дозволяє констатувати низку висновків. З кожними наступними виборами падає довіра українських громадян до інституту виборів. Таке ставлення виражено в досить невисокій явці виборців як на загальнодержавні парламентські та президентські вибори, так і особливо на місцеві вибори. Підтвердженням тому є явка виборців 25 жовтня 2020 р. на місцеві вибори — 37 % від всіх учасників виборчих перегонів. Ознакою недовіри громадян у можливість чесно, демократично та прозоро обрати народних представників до представницьких органів публічної влади. Тому є цілком байдуже

ставлення більшості виборців і до можливості їх підкупу під час виборчого процесу. Також недовіра обумовлена високою динамікою зміни виборчого законодавства в Україні. Скільки виборів — стільки законів про вибори. Перед кожними виборами — зміни у виборчому законодавстві, що є значною перешкодою для реалізації виборчого права громадян.

Зауважимо, що під час парламентських і місцевих виборів в Україні були використані всі існуючі виборчі системи. Тому можемо стверджувати, що результатом цього є втрата довіри до інституту виборів.

Вважаємо, що так званий пошук оптимальної виборчої системи для парламентських і місцевих виборів в Україні має, по-перше, суто політичний характер, по-друге, є завальованим маніпулятивним чинником, що відволікає увагу громадян від більш актуальних проблем виборчого процесу.

Тому головним стратегічним завданням виборів має стати системна, комплексна робота, направлена на створення умов для повернення довіри до виборів як до демократичної цінності, що повинно базуватися на сталому виборчому законодавстві, а також певних обмежувальних процедур тимчасового характеру. Мова йде про можливість тимчасового обмеження пасивного виборчого права відносно народних депутатів України, депутатів місцевих рад, які не більш ніж два строки підряд можуть мати представницький мандат органу публічної влади. Це сприятиме оновленню органів публічної влади новими кадрами, створенню умов для партійних і соціальних ліфтів для молодих політиків.

Необхідно, на наш погляд, чітко врегулювати інститут передчасної агітації, створити дієві умови для неможливості підкупу виборців, впровадити прозору систему фінансування виборчих процедур, яка б унеможливила використання "чорних" або "сірих" схем фінансування виборів, оплати праці суб'єктів виборчого процесу тощо.

Звертаємо увагу на повторення помилок попереднього Закону про вибори 2015 р. у частині формування виборчих комісій, коли було монополізовано право на формування виборчої комісії парламентськими політичними партіями. Зокрема, вони не лише мають гарантоване представництво у складі територіальної комісії, ще й додатково беруть участь у жеребкуванні відносно другого представника своєї партії у виборчій комісії, що є, на нашу думку, неприпустимим.

Зауважимо, що пропорційна виборча система — не найкраща для місцевих виборів, але якщо вже її обрали, то має бути й альтернатива. Право місцевих організацій партій висувати кандидатів нехай залишається, але варто надати пра-

во висувати список незалежних кандидатів, наприклад, до міських рад. Нічого поганого немає в тому, що лікар, адвокат, вчитель зберуть список незалежних кандидатів. Існує необхідність позбавлення місцевих організацій партій монополного права на висування кандидатів до місцевих рад.

Порівняно із виборчою кампанією 2015 р. на виборах 2020 р. застава зросла майже у 40 разів (рис. 1).

Це стосується кандидатів на посади міських голів у містах, де 90000 та більше виборців. Також для партій, місцеві організації яких реєструватимуть свої списки до обласних та міських рад із кількістю виборців від 90 тисяч і більше. Це сталося тому, що змінилася розрахункова формула: тепер буде рахуватися 4 мінімальні заробітні плати на кожні 10 тисяч виборців. Попередня формула цю ж кількість зарплат рахувала на кожні 100 тисяч виборців. Також із 2015 року мінімальна заробітна плата зросла в 4 рази. Наприклад, грошова застава для реєстрації партійного списку до Львівської обласної ради — 3 мільйони 590 тисяч гривень. Для порівняння: застава для кандидата у Президенти України становить 2 мільйони 500 тисяч гривень. Доречно, на наш погляд, було б застосувати формулу президентської застави на місцевих виборах.

Нормативний аналіз повноважень Конституційного Суду України (КСУ) дозволяє зробити висновки про значну обмеженість впливу цього органу на регулювання суспільних відносин у сфері виборів. Практично вони обмежуються процедурою контролю за конституційністю актів про призначення виборів і всеукраїнського та місцевого референдумів. Це єдине спеціальне повноваження КСУ, що дозволяє йому контролювати виборчий процес. Інші стадії виборчого процесу перебувають поза зоною впливу КСУ. І така ситуація не може вважатися нормальною. Отже, можна стверджувати про обмежений порівняно з іншими країнами вплив КСУ — спеціального органу конституційної юстиції на функціонування інститутів безпосередньої демократії в Україні.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи викладене, дійшли висновку, що на рівні законодавства визначено шляхи захисту виборчого права громадян. Необхідними умовами подальшої модернізації організаційно-правового механізму реалізації виборчого права громадян є проведення саме демократичних виборів, а саме: по-перше, повинна формуватися довіра громадян України, які є учасниками виборчого процесу, до інституту виборів як до законного і легітимного способу формування представницьких органів публічної влади. Чемне та шанобливе ставлення громадян до прозорості виборчих процедур, їх віра в демократичні цінності, в розуміння того, що результати виборів не можуть бути сфальсифіковані, активна участь у виборчому процесі є важливим чинником реалізації суб'єктивних виборчих прав громадян. По-друге, стабільність виборчого законодавства, що дозволяє реалізувати на практиці великий потенціал інституту виборів. По-третє, одним із ключових факторів демократичності виборів є розвинуті інститути громадянського суспільства, які мають важелі впливу на процес підготовки, ухвалення виборчого законодавства, контролю за відкритістю, прозорістю та гласністю всіх етапів виборчого процесу. По-четверте, створення необхідних організаційних, матеріальних та фінансових умов, які дозволять учасникам виборчого процесу повною мірою реалізувати своє виборче право.

Література:

1. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права / За ред. Ю. Ключковського. — Вип. 2, випр. і доповн. — К.: Логос, 2009. — 500 с.
2. Конституція України. Науково-практичний коментар / Редкол.: В.Я. Тацій (гол. ред.), О.В. Петришин (відп.

секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. — 2-е вид., переробл. і допов. — Харків, 2011.

3. Кравченко В.В., Река А.О. Проблеми подальшої адаптації законодавства України про місцеві вибори до основних засад європейського досвіду в галузі виборів: Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 26—27 травня 2016 р.). — К.: Видавничий дім "Стилос", 2016. — 223 с. — С. 111—115.

4. Місцеві вибори 2020 р., якими будуть нові правила URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12234>

5. Слідченко І.Д. Компаративістика і конституційна інженерія в контексті забезпечення оптимальності та збалансування повноважень спеціального органу конституційного контролю (на прикладі участі в механізмі виборів та захисті виборчих прав) / Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 26—27 травня 2016 р.). — К.: Видавничий дім "Стилос", 2016. — 223 с. — С. 148—153.

6. ЦБК спростив і лібералізував процедуру зміни виборчої адреси URL: <https://lenta.ua/ua/v-ukrayini-zmineno-printsip-golosuvannya-gromadyan-na-mistsevih-viborah-50705/?fbclid=IwAR0i8mLBVlk0QT-Nqq85-VASQ7r1LWGp2sRMUNBD33dF9YPS0erQlp8iEc04/>

7. Vasylieva N.V., Vasylieva O.I., Prylipko S.M.; Kapitanets S.V. & Fatkhutdinova O.V. (2020). Approaches to the formation of Public Administration in the Context of Decentralization Reform in Ukraine. Cuestiones Politicas. Vol. 38, № 66, Especial (1era parte), pp. 301—320. (Web of Science) DOI: 10.46398/cuestpol.38e.19o

References:

1. Kliuchkovs'kyi, Yu. (2008), Yevropejs'kij demokratychnyj dorobok u hahaluzi vyborchoho prava [The European Democratic Excellence in suffrage], 2-d ed, Lohos, Kyiv, Ukraine.
2. Tatsij, V.Ya. Petryshyn, O.V. and Barabash, Yu.H. (2011), Konstytutsiia Ukrainy. Naukovo-praktychnyj komentar [The Constitution of Ukraine. Scientific and practical commentary], Kharkiv, Ukraine.
3. Kravchenko, V.V. and Reka, A.O. (2016), "Problems of further adaptation of the legislation of Ukraine on local elections to the basic principles of the European experience in the field of elections", Tezy dopovidej Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii [Abstracts of reports of the International scientific-practical conference], Vydavnychyj dim "Stylos", Kyiv, Ukraine, 6—27 may, pp. 111—115.
4. Decentralization (2020), "Local election-2020. What will be the new rules?", available at: <https://decentralization.gov.ua/news/12234> (Accessed 05 May 2021).
5. Slidenko, I.D. (2016), "Comparative studies and constitutional engineering in the context of ensuring the optimality and balancing of the powers of a special body of constitutional control (on the example of participation in the election mechanism and protection of suffrage)", Tezy dopovidej Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii [Abstracts of reports of the International scientific-practical conference], Vydavnychyj dim "Stylos", Kyiv, Ukraine, 6—27 may, pp. 148—153.
6. lenta.ua (2021), "The CEC has simplified and liberalized the procedure for changing the electoral address", available at: <https://lenta.ua/ua/v-ukrayini-zmineno-printsip-golosuvannya-gromadyan-na-mistsevih-viborah-50705/?fbclid=IwAR0i8mLBVlk0QT-Nqq85-VASQ7r1LWGp2sRMUNBD33dF9YPS0erQlp8iEc04/> (Accessed 05 May 2021).
7. Vasylieva, N.V. Vasylieva, O.I. Prylipko, S.M. Kapitanets, S.V. and Fatkhutdinova O.V. (2020), "Approaches to the formation of Public Administration in the Context of Decentralization Reform in Ukraine", Cuestiones Politicas, Vol. 38, No. 66, Especial (1era parte), pp. 301—320. DOI: 10.46398/cuestpol.38e.19o

Стаття надійшла до редакції 07.05.2021 р.