

УДК 342.8

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-394>

Ю. В. Чемсак, молодший науковий співробітник
сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0000-0001-6605-8449

ВИБОРЧИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ: ПЕРЕДУМОВИ ПРИЙНЯТТЯ ТА ПРАКТИКА ЗАСТОВУВАННЯ

***Анотація:** у статті аналізуються передумови кодифікації виборчого законодавства в Україні, висвітлюються практичні аспекти застосування Виборчого Кодексу та окреслюються напрямки вдосконалення виборчого законодавства. Підкреслюється, що ефективність проведення виборів залежить від дієвих правових механізмів реалізації та стабільності виборчого законодавства. Наголошується на важливості врахування практичного досвіду організації виборчого процесу за нормами Виборчого Кодексу України для подальшого вдосконалення нормативно-правових приписів.*

***Ключові слова:** вибори, виборчий процес, виборча система, виборче законодавство, встановлення результатів виборів, цифрові технології у виборчому процесі, система виборчого законодавства.*

Постановка проблеми. Автор звертає увагу на проблематику регулювання виборчого процесу в Україні, передумови кодифікації виборчого законодавства. Наголошується на важливості

дослідження та систематизації останніх досягнень та тенденцій в сфері побудови правової бази, що впливає на якість організації виборів. Окрім цього, подальшого аналізу потребують окремі аспекти нормативно-правового регулювання виборчого процесу в Україні з урахуванням досвіду його практичної організації за Виборчим Кодексом України. Отже, «стабільність закону забезпечує повноцінну реалізацію закону, адже його адресати мають змогу вивчити і засвоїти його приписи під час реалізації своїх прав і виконання обов'язків протягом тривалого часу. Тривале застосування закону показує недосконалі його елементи й дає можливість підготувати адекватні, системні зміни до нього» [2, с. 10].

Огляд останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти досліджуваної теми розглядали Ю. М. Тодика, М. М. Рябець, М. Баймуратов, Л. В. Бориславський, В. Кампо, М. Ставнічук, Ю. Ключковський, Р. Князевич, М. Козюбра, Л. О. Марцеляк, В. Ф. Погорілко, Ю. С. Шемшученко, В. О. Євдокимов та інші вчені.

Мета статті – Проблематику кодифікації виборчого законодавства було висвітлено в сучасній науковій літературі. Натомість, реалії сьогодення, аналіз досвіду організації виборчого процесу за новим Виборчим Кодексом України обумовлюють необхідність та актуальність подальших досліджень. Постає необхідність практичної можливості якісного та своєчасного вдосконалення виборчого законодавства та створення необхідних умов для організації та проведення виборів, результати яких викликають довіру виборців та міжнародної спільноти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасний етап становлення демократичної правової державності характеризується динамічним розвитком виборчого законодавства, впровадженням міжнародних виборчих стандартів, апробацією нових виборчих процедур. Правове регулювання виборчого процесу в Україні з часів незалежності зазнало істотних змін. Комплексного підходу до розуміння поняття виборчого процесу тривалий час не існувало, а нормативно-правове регулювання його етапів та стадій характеризувалося значним обсягом нормативного матеріалу, неузгодженістю правових актів,

що в значній мірі ускладнювало застосування виборчих норм на практиці.

Поступово формувалася нова концепція системно-структурної організації виборчого законодавства України, тривав пошук оптимальної збалансованості матеріальних і процесуальних норм.

Правове регулювання виборчого процесу в Україні завжди базувалося на різних законодавчих актах про вибори: Законах України «Про вибори Президента України» від 16.06.1999 року (з подальшими змінами), «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року (з подальшими змінами), «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року (з подальшими змінами). Окремі питання організації виборчого процесу закріплюються в низці законів: «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року, «Про Державний реєстр виборців» від 21 вересня 2010 року, «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 р. та інших законах України, а також прийнятих відповідно до них інших актів законодавства.

Система нормативно-правових актів, що регулюють виборчий процес, характеризується поступовою уніфікацією нормативно-правових приписів. Помітною стала позитивна тенденція щодо узгодженості термінології в окремих виборчих законах. Національні виборчі закони поступово систематизовано за структурним критерієм, а також з огляду на єдність способу регулювання відповідних відносин.

Помітною стала й тенденція розширення і деталізації нормативного масиву законодавства шляхом впровадження норм процедурного характеру. Натомість, це призвело до того, що деякі положення виборчих законів занадто конкретизували процедуру. Це, в свою чергу, значною мірою ускладнило застосування законодавства при безпосередній організації виборчого процесу. Виборче законодавство було обтяжено нормами суто організаційного, процесуального характеру.

Необхідним заходом задля вдосконалення системи виборчого законодавства стало закріплення однакових вимог до суб'єктів виборчого процесу, а також принципів та засад його проведення. Очевидною стала проблематика стосовно кількості турів виборів, прозорості й ясності у визначенні основних понять, термінів, строків, стабільності виборчих систем, періодичності виборів, способу правового регулювання подібних процедур у різних виборчих законах. Джерела виборчого законодавства потребували спрощення й доступності сприйняття та однакового розуміння, а також легкості при застосуванні їх на практиці.

На необхідність розробки проекту та прийняття єдиного кодифікованого законодавчого акту, що регулював би виборчий процес, неодноразово звертали увагу міжнародні інституції (Парламентська Асамблея Ради Європи, Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія), Бюро з демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ). Кодифікація виборчого законодавства націлена на визначення єдиних підходів та процедур при нормативному регулюванні виборів народних депутатів України та місцевих виборів, виборів Президента України тощо.

За таких умов, з урахуванням багаторічної практики регулювання виборів, законодавець остаточно дійшов висновку, що виборче законодавство України потребує уніфікації та систематизації. Адже основною характеристикою виборчого законодавства повинна стати його стабільність. Справедливим є зауваження Олійника А. Ю., що нестабільність і недосконалість виборчого законодавства розглядають як підґрунтя наявних «корупційних ризиків» у виборчому процесі [5].

Як слушно заявив М. М. Рябець, «Виборчі закони не можуть бути результатом постійного політичного компромісу владних структур перед проведенням чергових виборів, оскільки нестабільність виборчого законодавства не сприяє зміцненню народовладдя та демократичних засад у державному управлінні країною та не викликає поваги у міжнародній спільноті» [9, с. 46].

Кодифікація законодавства, в свою чергу, – є формою докорінної переробки діючих нормативних актів, способом якісного впорядкування законодавства, забезпечення його внутрішньої узгодженості, стабільності і, обов'язково – позбавлення його від застарілих норм.

Першими спробами кодифікації виборчого законодавства України було внесення проекту Виборчого Кодексу до парламенту у 1997 році. Натомість, його не було розглянуто парламентом.

У 2000 році було запропоновано новий проект Концепції Кодексу про вибори, референдуми в Україні, проте цей процес обмежився обговоренням лише фахівцями з виборчого права. У подальшому було ще чимало спроб прийняти Виборчий кодекс України (проекти 2002, 2009 та 2010 років), проте жоден з них не набув статусу закону. Протягом 2014–2015 р.р. було подано чотири проекти Виборчого кодексу України, один з яких згодом був ухвалений у першому читанні [1, с. 27].

Отже, у рамках досить обмеженого періоду історичного часу відбулися структурні зміни всіх складових елементів – інститутів і процедур, юридичних норм та цінностей, гарантій, що забезпечують реалізацію конституційного права громадян обирати та бути обраними в органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1].

Якісно новим етапом розвитку національного виборчого законодавства стала його кодифікація, що сприяло стабілізації виборчих норм й однаковості їх застосування. Так, 19 грудня 2019 р. було прийнято Виборчий Кодекс України, який набув чинності у січні 2020 року. Він містить загальні положення про вибори, а також об'єднав в собі особливості організації та проведення всіх видів виборів в Україні.

В подальшому у Виборчий Кодекс України неодноразово вносилися зміни. Так, наприклад, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16.07.2020 [7] внесено зміни до Виборчого Кодексу України, які передбачають можливість упровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення виборів у формі проведення експерименту або пілотного проекту.

Верховною Радою України було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16.07.2020 року, в якому запропоновано розширення повноважень ЦВК України у частині можливості проведення виборів із застосуванням електронних технологій [8].

Виборчий кодекс України визначає гарантії права громадян на участь у виборах, регулює підготовку та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів [1].

Безперечно, кодифікація виборчого законодавства – якісний та позитивний крок у напрямку його стабілізації, встановлення загальних правил проведення виборів, усталення застосування виборчих систем в залежності від виду виборів. Разом з тим, треба звернути увагу на проблемні питання для подальшого їх усунення з метою вдосконалення виборчого законодавства.

В цілому, нову виборчу систему з відкритими списками як прогресивну і досить демократичну характеризують як національні науковці, громадськість, так і міжнародна спільнота. Але даний вид виборчої системи передбачає високий рівень політичної і правової свідомості суб'єктів активного виборчого права. Як зазначає А. Павко, «високий рівень правової культури передбачає фактичну правову поведінку людей, позитивне ставлення до права та правових явищ, усвідомлення соціального значення права та правопорядку, визнання поважного ставлення до прав іншої людини, звичку до правомірної поведінки і, нарешті, громадсько-правову активність особи» [6]. Натомість, певна частина виборців в Україні не відповідає зазначеним критеріям.

Як зазначав Нестерович В. Ф. : «що стосовно останнього проекту Виборчого кодексу Європейською комісією «За демократію через право» (далі – Венеціанською комісією) було надано відповідний Висновок № 593/2010 від 20 грудня 2010 р., в якому було вказано, що, незважаючи на численні висловлен-

ні пропозиції та критичні зауваження, текст проекту Виборчого кодексу є важливим кроком вперед у процесі виборчої реформи в Україні, оскільки він уніфікує всі виборчі закони держави. Проект Виборчого кодексу враховує значну кількість рекомендацій різних міжнародних організацій і може бути надалі вдосконалений. Венеціанська комісія в майбутньому завжди готова співпрацювати з українською владою із цього питання» [3, с. 27]

Щодо окремих питань формування списків кандидатів. Виборчим кодексом України передбачено, що списки кандидатів складаються партіями на власний розсуд. Порядок формування списків кандидатів визначається партією. У Кодексі відсутнє закріплення засад формування списків кандидатів, що тягне за собою певну недовіру та застереження щодо об'єктивності їх складання. В свою чергу, нова виборча система передбачає можливість голосування виборця за певного кандидата, що може підняти його сходинку у загальному партійному списку.

За відсутності прозорої та чіткої регламентації формування списків кандидатів виборчим законодавством виникає питання недовіри до кандидатів, включених до партійного списку під першими дев'ятьма номерами, тому що можливість виборців впливати на номер у списку не розповсюджується. В данному випадку спостерігається порушення принципу рівності відносно інших кандидатів, що потребує подальшої врегульованості нормами виборчого законодавства. Вирішенням цієї невизначеності в подальшому могло б стати законодавче закріплення можливості надання права виборцям визначати кандидата, якого вони підтримують, незалежно від його номеру у виборчому списку партії.

З питанням формування виборчих списків тісно пов'язаний захист виборчих прав в суді. Окремий інтерес в данному контексті становить судовий захист пасивного виборчого права, звернення до суду за яким мають непоодинокий характер. Так, під час президентських виборів 2019 року до Єдиного державного реєстру судових рішень з питань висування та реєстрації кандидатів було занесено 155 документів, з яких 35 – постанови та рішення, а решта – процесуальні ухвали [4, с. 34].

В ході та за результатами позачергових виборів народних депутатів України 2019 року до реєстру у категорію справ «Висування та реєстрація кандидатів» занесено 557 документів, з яких 390 ухвал, 79 постанов, 88 рішень та 1 окрема думка. Водночас на розгляд до Шостого апеляційного адміністративного суду надійшло близько 120 справ, більшість з яких переглянуто Верховним Судом. Близько 90 справ розглянуто по суті, інші – стосуються включення до списків виборців і формування виборчих комісій.

Окрім цього передбачено, що на місцевих виборах до обласних, районних, районних в містах, міських, сільських та селищних рад з кількістю

виборців десять тисяч і більше кандидати можуть висуватися лише від організацій партій, самовисування не передбачене. Таким чином, спостерігається залежність кандидатів від партійного членства та, як наслідок – відбувається порушення принципу рівного виборчого права. Залежність від партійних списків та відсутність можливості самовисування суперечить Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який регламентує рівні можливості доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування. Отже, на нашу думку, виборча система для територіальних громад з кількістю виборців десять тисяч та більше в подальшому може бути переглянута з можливістю надання права кандидатам на самовисування.

Потребує уваги й порядок формування територіальних та дільничних виборчих комісій, який базується на принципі політичного формування за квотами від політичних партій. Актуальним є розширення переліку професійних вимог до членів виборчої комісії та запровадження обов'язкової спеціальної професійної підготовки.

Висновки. Проведений аналіз дозволяє зробити наступні висновки. Багаторічний досвід проведення виборів в Україні, науковий аналіз недоліків виборчого законодавства сприяв позитивній його еволюції та трансформації. Україна приєдналася до існуючої у цивілізованому світі тенденції щодо правової регламентації виборчого процесу. Кодифікація виборчого законодавства, безперечно, є суттєвим та якісним кроком на шляху

вдосконалення організації і проведення виборчого процесу, встановлення результатів виборів та підвищення рівня довіри до них з боку виборців та міжнародної спільноти. При цьому, застосування нових видів виборчих систем, порядок формування списків кандидатів, нормативне закріплення залежності кандидатів від виборчих партій, порядок формування територіальних та дільничних виборчих комісій, доступ до захисту виборчих прав адміністративними судами в Україні тощо потребує детального аналізу та пошуку шляхів вдосконалення. Актуальним є вирішення низки практичних питань правового, організаційного, технологічного, соціального, навчального характеру із залученням міжнародних організацій, національних спеціалістів та експертів в активній взаємодії з громадянським суспільством, виборчими.

Список використаних джерел:

1. Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.
2. Монастирський Д. А. Стабільність закону: поняття, сутність та фактори забезпечення: автореф. дис. канд. юрид. наук. спец.: 12.00.01. Київ. 2009. 20 с.
3. Нестерович В. Ф. Проблеми та перспективи прийняття Виборчого кодексу України. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 24–29.
4. Огляд судової практики з розгляду спорів щодо виборів та виборчих правопорушень в Україні: за результатами президентських та парламентських виборів 2019 р. за ред. М. Цуркана. Київ: АК-Group. 2020. 147 с.
5. Олійник А. Ю. Законодавче регулювання виборів народних депутатів України в механізмі забезпечення конституційної свободи громадян України на участь у виборах. *Вибори 2006: Досвід. Проблеми. Перспективи* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., 31 жовт. – 1 листоп., 2006. Київ. 2007. С. 242–246.
6. Павко А. Феномен правової культури. URL: <http://www.golos.com.ua/article/317973>
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства : Закон України від 16 липня 2020 р. № 805-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#Text>
8. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення виборчого законодавства. Верховна Рада України:

офіційний веб-портал. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68847.

9. Рябець М. М. Актуальні проблеми вдосконалення виборчого законодавства в
10. Україні через призму його кодифікації у нових політичних умовах. *Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення: матеріали засідань науково-практичного семінару з проблем виборчого законодавства України*. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2011. С. 43–51.

REFERENCES :

1. *Vyborchy kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 19 hrudnia 2019 r. № 396-IX*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.
2. Monastyrskiy D. A. (2009). *Stabilnist zakonu: poniattia, sutnist ta faktory zabezpechennia*: Candidate's thesis.: 12.00.01. Kyiv.
3. Nesterovych V. F. (2017). *Problemy ta perspektyvy pryiniattia Vyborchoho kodeksu Ukrainy. Pravo i suspilstvo*. № 6.
4. *Ohliad sudovoi praktyky z rozghliadu sporiv shchodo vyboriv ta vyborchykh pravoporushen v Ukraini: za rezultatamy prezydentskykh ta parlamentskykh vyboriv 2019 r. M. Tsurkan. (Ed.).(2020)*. Kyiv: AK-Groupiu.
5. Oliinyk A. Yu. (2007). *Zakonodavche rehuliuвання vyboriv narodnykh deputativ Ukrainy v mekhanizmi zabezpechennia konstytutsiinoi svobody hromadian Ukrainy na uchast u vyborakh. Vybery 2006: Dosvid. Problemy. Perspektyvy : zb. materialiv mizhnar. nauk.-prakt. konf., 31 zhovt. – 1 lystop., 2006 r.* Kyiv.
6. Pavko A. *Fenomen pravovoi kultury*. URL: <http://www.golos.com.ua/article/317973>
7. *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia vyborchoho zakonodavstva : Zakon Ukrainy vid 16 lystopnia 2020 r. № 805-IX / Verkhovna Rada Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#Text>
8. *Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vdoskonalennia vyborchoho zakonodavstva*. Verkhovna Rada Ukraїny: ofitsiinyi veb-portal. URL: https://w1.s1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68847.
9. Riabets M. M. (2011). *Aktualni problemy vdoskonalennia vyborchoho zakonodavstva v*
10. *Ukraini cherez pryzmu yoho kodyfikatsii u novykh politychnykh umovakh. Vyborche zakonodavstvo Ukrainy: stan, shliakhy ta perspektyvy vdoskonalennia: materialy zasidan naukovo-praktychnoho seminaru z problem vyborchoho zakonodavstva Ukrainy*. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy.

Yu. V. Chemsak

Election code of Ukraine : prerequisites for adoption and practice of using

***Summary.** The article analyzes the prerequisites for codifying electoral legislation in Ukraine, highlights practical aspects of applying the Elections Code, and identifies directions for improving electoral legislation. It emphasizes that the effectiveness of elections depends on efficient legal mechanisms for implementation and the stability of electoral legislation. The importance of considering practical experience in organizing the electoral process according to the norms of the Elections Code of Ukraine is emphasized for further enhancing normative and legal provisions. The author addresses the issues of regulating the electoral process in Ukraine and the prerequisites for codifying election legislation. Studying and systematizing recent developments and trends in the legal framework affecting the quality of election organization are also highlighted. Further analysis is required on specific aspects of normative and legal regulation of the electoral process in Ukraine, taking into account the experience of practical organization under the Elections Code of Ukraine. The realities and analysis of the electoral process call for further research. There is a need for practical opportunities to improve election legislation and create conditions that instill trust in the election results among voters and the international community. The analysis allows for the following conclusions: Ukraine's extensive experience in conducting elections and scientific analysis of electoral legislation's shortcomings contributed to its evolution and transformation. Ukraine has joined the global trend of legal regulation of the electoral process. Codifying election legislation is an essential and qualitative step towards improving the organization and conduct of elections, establishing election results, and increasing trust from voters and the international community. However, the application of new electoral systems, the formation of candidate lists, normative establishment of candidate-party relationships, the creation of territorial and precinct election commissions, access to administrative court protection of electoral rights in Ukraine, etc., require detailed analysis and ways of improvement. Addressing practical issues of legal, organizational, technological, social, and educational nature in collaboration with international organizations, national experts, and civil society and voters is crucial.*

Keywords: elections, electoral process, electoral system, electoral legislation, establishment of election results, digital technologies in the electoral process, electoral legislation system.