

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.8

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(31\).555](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(31).555)**В. С. Єгорова***orcid.org/0000-0001-8485-430X**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри публічного права**Національного технічного університету України**«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

ЗМІНИ У ВИБОРЧОМУ ПРАВІ

Постановка проблеми. Після ветовання президентом Виборчого кодексу Верховна Рада прийняла новий законопроект. Ключову позицію про «відкриті списки» зберегли, проте з'явилася низка новацій.

Верховна Рада підтримала 19 грудня 2019 р. Виборчий кодекс із пропозиціями президента України. За прийняття закону проголосували 330 народних депутатів. Президент України Володимир Зеленський у вересні ветовав законопроект, ухвалений попереднім складом парламенту. Його встигли охрестити «багатостраждальним», оскільки про якісну електоральну реформу в Україні дискутують ще з часів проголошення її незалежності. Законодавчо змінювати виборчу систему зі змішаної на пропорційну українські політики взяли у 2014 р. У першому читанні кодекс ухвалили ще у 2017. Тепер же документ суттєво переписали, запропонувавши низку змін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливі питання досліджуваної проблеми розглядали у своїх працях вітчизняні учені, зокрема Ю. Шемшученко, О. Скрипнюк, В. Шаповал, В. Погорілко, Л. Кривенко, М. Ставнійчук, О. Батанова, В. Речинський, Г. Мурашин, В. Ладиченко. Однак зміна правових, політичних та інших реалій зумовлює необхідність здійснення подальших досліджень у галузі виборчого права.

Мета статті. Виходячи з цих міркувань, мета статті полягає в тому, щоб розкрити та проаналізувати останні зміни у виборчому законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Виборче право – в об'єктивному сенсі – система правових норм, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з виборами органів держави й місцевого самоврядування. Об'єктивне виборче право регулює виборчу систему в широкому значенні. Зазвичай предметом виборчого права вважаються пов'язані з виборами суспільні відносини, в яких прямо або опосередковано беруть участь громадяни [1]. Предмет виборчого права України у вітчизняній юридич-

ній науці визначається як сукупність суспільних відносин, пов'язаних із порядком підготовки та проведення виборів до представницьких органів публічної влади в Україні через голосування виборців [2, с. 35–42].

Основні принципи виборчого права у більшості країн:

– **Вибори є вільними.** Людина сама вирішує, йти їй на вибори чи ні, ніхто її не може примусити. Небажання громадян брати участь у виборах має назву абсентеїзм. У деяких країнах передбачено адміністративні штрафи за небажання брати участь у виборах.

– **Вибори є загальними** (загальне виборче право). Мають право брати участь у виборах всі громадяни, котрі відповідають вимогам виборчого права держави.

– **Вибори є рівними** (рівне виборче право). Один виборець має право одного голосу.

– **Вибори можуть бути прямими та непрямими.** Прямі вибори – система, за якою виборці мають можливість прямо висловити своє ставлення до кандидата шляхом подачі голосів (Україна, Росія, Франція, Польща). Непрямі вибори – система, за якою безпосереднє право обрання кандидата належить колегії виборщиків на праві делегування їм своїх повноважень усіма виборцями.

– **Вибори є таємними.** Таємне голосування – порядок подачі голосів, за якого виборець заповнює бюлетень в ізолюваному приміщенні й особисто вкидає його у скриньку.

Норми виборчого права мають шість сутнісних рис: 1) особливий зміст; 2) установчий характер; 3) специфічність структури; 4) особливий час дії; 5) полівалентний характер; 6) особливий суб'єктний склад. Виборче право України містить велику кількість норм, які також відрізняються одна від одної за різними ознаками. Кожен вид виборчих норм має свій специфічний зміст та особливе призначення у виборчому праві України [3].

У сенсі реалізації голосу виділяють:

– Пряме виборче право – безпосередню участь громадянина у виборах для обрання органів влади.

– Непряме виборче право – опосередковане право громадянина, коли інтереси виборців реалізуються раніше обраними ними представниками до органу влади.

У суб'єктивному сенсі виділяють:

1. Активне виборче право – право громадян голосувати на виборах (обирати). Вік надання активного виборчого права звичайно встановлюється конституцією. В Україні активне виборче право надане всім громадянам, що досягли 18 років (за винятком осіб, визнаних судом недієздатними).

2. Пасивне виборче право – право громадянина бути обраним [4].

Наклавши вето на попередню редакцію виборчого кодексу, президент Зеленський надав 17 пропозицій. Однак більшість із них сформульовані узагальнено й охоплюють тематичні напрями з різних частин документа, – зазначається у висновку профільного комітету Ради. А тому в парламенті заново опрацювали весь законопроект.

Окрім народних депутатів, до роботи над кодексом залучили представників Офісу Президента, уряду, Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК), а також громадські організації та міжнародних експертів. У підсумку на розгляд Верховної Ради представили фактично новий документ.

У кодексі поєднано 5 чинних законів: про вибори народних депутатів, про президентські вибори, про місцеві вибори, про ЦВК і про Єдиний державний реєстр виборців.

Виборчий кодекс після правок скоротився майже вдвічі: замість 588 статей він став складатися із 289. Раніше проект об'єднував п'ять документів – три виборчі закони та закони про ЦВК і Державний реєстр виборців (далі – ДРВ). Зараз же два останні виключили, і вони лишаються функціонувати як окремі акти за наполяганням ЦВК. Новий документ складається з чотирьох книг: загальної частини, виборів президента, виборів народних депутатів і місцевих виборів.

Ключове положення кодексу про відмову від «мажоритарки» та п'ятивідсотковий прохідний бар'єр до Верховної Ради України залишили. Як передбачається, наступні парламентські вибори пройдуть за пропорційною системою з відкритими партійними списками у 27 регіонах.

Виборці зможуть проголосувати за конкретного кандидата й одночасно за партію, яку він представляє. Попередня редакція передбачала, що перші десять кандидатів у списках гарантовано потрапляють до Верховної Ради України, якщо партія долає виборчий бар'єр. Саме цей пункт експерти називали загрозливим аналогом «закритих списків». «Це давало можливість партії включати в першу десятку якихось фінансових спонсорів чи

людей із не надто хорошою репутацією, за яких би не проголосували», – коментує Денис Рибачок. Зараз же цю норму прибравши й лишили тільки одне гарантоване прохідне місце – для першого номера партії.

Розширилися повноваження Служби безпеки України (СБУ) та ЦВК. У проекті є положення, що ЦВК може скасувати реєстрацію кандидатів за зверненням СБУ. Йдеться про можливі сепаратистські, терористичні, диверсійні дії або причетність до інших злочинів проти держави.

До нового закону не включено заборону використовувати комерційну та соціальну рекламу в агітаційних цілях. У новому виборчому кодексі не передбачено розмежування прямого і непрямого підкupu виборців. Передвиборна агітація у друкованих та аудіовізуальних ЗМІ регулюється загальною. Проте в новій редакції передбачено запровадження електронної подачі документів до ЦВК і ДРВ документів від виборців і кандидатів. Також у новому документі відновлюється право участі в місцевих виборах для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та трудових мігрантів, яким надали право змінювати виборчу адресу за спрощеною процедурою.

Закон передбачає пропорційну виборчу систему з відкритими регіональними списками. Згідно з документом виборці голосуватимуть не тільки за партію, а й за конкретного кандидата у списку партії.

Вибори народних депутатів України здійснюються на засадах пропорційної системи відповідно до єдиних списків кандидатів у депутати в загальнонаціональному виборчому окрузі, з яких формуються регіональні виборчі списки кандидатів у депутати від партій.

Кодекс гарантує, що перші 9 кандидатів партійного списку потрапляють до парламенту, якщо партія пододала п'ятивідсотковий бар'єр.

При формуванні партійних списків політичні сили зобов'язані дотримуватися гендерного балансу: в кожній п'ятірці кандидатів має бути не менше двох осіб кожної статі.

Відповідно до закону чергові вибори до Верховної Ради України проходять в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень парламенту. Позачергові вибори депутатів відбуваються в останню неділю шістдесятиденного терміну після опублікування указу президента про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Вибори президента України можуть бути черговими, позачерговими та повторними. Чергові проводяться після закінчення конституційного терміну повноважень президента України, позачергові – у зв'язку із прийняттям відповідної постанови Верховної Ради України. Серед причин проведення повторних виборів – не обрання жодного із двох кандидатів, включених до бюлетеня;

зняття кандидатур усіма кандидатами, включеними до виборчого бюлетеня; визнання виборів такими, що не відбулися, та ін.

Чергові вибори президента України проходять в останню неділю березня п'ятого року повноважень президента, і призначає їх Верховна Рада України. Позачергові та повторні вибори президента України проходять в останню неділю дев'яностоденного терміну із дня їх призначення Верховною Радою України.

Одна і та сама особа не може бути президентом України більше ніж два терміни поспіль. Особа, повноваження якої на посаді президента припинені достроково з підстав, встановлених Конституцією України, не може бути висунута кандидатом на пост президента на позачергових виборах, призначених у зв'язку із зазначеним припиненням повноважень.

Офіційними спостерігачами на виборах не можуть бути громадяни або піддані держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом.

Загальнодержавні вибори, як президентські, так і парламентські, можуть проводитися одночасно з місцевим референдумом, позачерговими, повторними, проміжними, першими, додатковими місцевими виборами.

Висновки і пропозиції. 1 січня 2020 р. Виборчий кодекс, який передбачає пропорційну систему виборів із відкритими списками та гарантує гендерний баланс, набрав чинності. Документ набирає чинності за винятком декількох підпунктів перехідних положень, один із яких починає діяти з 1 липня 2020 р.

Положення щодо здійснення повноважень органів адміністрування й органів ведення держреєстру виборців регіональними та територіальними представництвами ЦВК набирають чинності із дня, наступного за днем прийняття ЦВК рішення про початок роботи її регіональних і територіальних представництв.

Самі ж місцеві вибори також мають проводитися за оновленими правилами. Депутатів обласних і міських рад із населенням понад 90 тисяч пропонують обирати за пропорційною системою з відкритими регіональними партійними списками. Вибори депутатів районних, районних у містах, сільських, селищних рад відбуватимуться за мажоритарною системою у багатомандатних округах. Однак досі не зрозуміло, чи стосуватимуться нові норми майбутніх місцевих виборів 2020 р., адже нові норми згідно з кодексом вступають у дію із дня втрати чинності Законом України «Про місцеві вибори».

Усі інші частини виборчого кодексу набрали чинності 1 січня 2020 р.

Література

1. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навчальний посібник / за ред. В.М. Бесчастного. Київ : Знання, 2007. 467 с.
2. Нестерович В.Ф. Предмет і метод виборчого права України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2018. № 3. С. 35–42.
3. Нестерович В.Ф. Поняття, сутнісні риси та види норм виборчого права України. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 3. С. 33–39.
4. Нестерович, В.Ф. Виборче право України : підручник. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. С. 504.
5. Батанов О. Виборче право. Політична енциклопедія / редкол. : Ю. Левенець, Ю. Шаповал. Київ : Парламентське видавництво, 2011. С. 98.
6. Журавльова О. В Україні знову переписали Виборчий кодекс. *Сайт DW Made for minds*. URL: <https://p.dw.com/p/3UDuX>.

Анотація

Сгорова В. С. Зміни у виборчому праві. – Стаття.

У статті проаналізовані зміни, які стосуються виборчого права України та набрали чинності 1 січня 2020 р. Аналіз суті правових інститутів і їх розуміння в різних правових системах є стартовою платформою для проведення заходів із вдосконалення вітчизняного законодавства, що постійно зазнає змін через нестабільність суспільних відносин.

Важливу роль у суспільстві відіграє виборче законодавство, адже саме вибори як одна з форм безпосередньої демократії шляхом формування вищих органів державної влади реалізує право народу на управління державою.

Виокремлюються проблеми та порушення рівності виборчого права під час реалізації активного та пасивного виборчого права. Наприклад, до них належать обмеження обсягу права голосу окремої категорії виборців на підставі їхнього місця проживання (перебування); запровадження суто пропорційної виборчої системи; «джеррімендеринг» (штучна зміна меж округів «виборчої геометрії» на користь окремого кандидата); заборона «подвійного балотування» на різних видах виборів, які відбуваються одночасно. Зауважується, що введення чистої пропорційної системи призведе до повної залежності кандидатів у народні депутати України від політичних партій, котрі витіснять втілення інтересів виборців. Тому вирішення питання порушення принципу рівності виборців під час голосування в закордонному виборчому окрузі вбачається у розробленні й унормуванні механізму попередньої реєстрації таких виборців із фіксацією місця їхнього постійного проживання та надання можливості проголосувати за кандидатів свого виборчого округу. Формулюється зміст виборчо-процесуальної рівності кандидатів, тобто рівності можливостей діяльності зареєстрованих кандидатів у виборчому процесі, що може стосуватися й рівних можливостей для агітації, реєстрації, недопущення застосування адміністративного ресурсу, чесно го підрахунку голосів тощо.

Ключові слова: вибори, виборче законодавство, виборчий кодекс, принцип, виборчий процес, рівне виборче право, активне виборче право, пасивне виборче право.

Summary

Yehorova V. S. Changes in the electoral law. – Article.

The article presents the analyzed changes that relate to the suffrage of Ukraine, which entered into force on January 1, 2020.

The article examines the essence of the principle of equal suffrage in accordance with national constitutional and European standards, in particular the positions of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR / OSCE). It is stated that the traditional approach involves equality of content and volume of voting rights for voters, as well as equality of opportunities for subjects of passive voting rights. Problems and violations of equality of suffrage during implementation of active and passive electoral rights are singled out. For example, they include restrictions on the voting rights of a certain category of voters based on their place of residence (stay); the introduction of an exclusively proportional electoral system”; “Jerrymandering” (artificial change of the districts of the

“electoral geometry” in favor of a separate candidate); the prohibition of “double balloting” in different types of elections that takes place simultaneously. It is noted that the introduction of a pure proportional system will lead to the full dependence of candidates to the people’s deputies of Ukraine from political parties, which will supersede the voters’ interests. Therefore, resolving the issue of violating the principle of equality of voters during voting in a foreign constituency is seen in the development and standardization of the mechanism for the pre-registration of such voters with the fixation of their place of permanent residence and the possibility of voting for candidates in their constituency. The content of the electoral and procedural equality of candidates is formulated, that is, the equality of opportunities for the registered candidates in the election process, which may concern equal opportunities for campaigning, registration, prevention of the use of administrative resources, fair counting of votes, etc.

Key words: election, election legislation, elective code, principle, electoral process, equal suffrage, active electoral right, passive electoral right.