

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СИСТЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ПІДГОТОВКИ ТА ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ

TO THE CHARACTERISTICS OF THE SYSTEM OF REGULATORY AND LEGAL PRINCIPLES FOR THE PREPARATION AND CONDUCT OF ELECTIONS

Рибачок С.Л., здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

Мета статті полягає у наданні характеристики системі нормативно-правових засад підготовки та проведення виборів. У статті, спираючись на аналіз норм чинного законодавства, виділено систему нормативно-правових актів різної юридичної сили, які складають нормативно-правові засади підготовки та проведення виборів в Україні. Наголошено, що в основі відповідних засад лежать демократичні цінності здійснення народовладдя на основі вільного волевиявлення через побудовану на принципі відсутності дискримінації загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Зроблено висновок, що нормативно-правові засади підготовки та проведення виборів визначені системою нормативно-правових актів різної юридичної сили. В їх основі лежать демократичні цінності здійснення народовладдя на основі вільного волевиявлення через побудовану на принципі відсутності дискримінації загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. За юридичною силою слід виділити Конституцію України, міжнародні нормативно-правові акти, які ратифіковані Верховною Радою, закони та підзаконні нормативно-правові акти, чільне місце серед яких займають акти Центральної виборчої комісії. За специфікацією нормативно-правові акти, які визначають засади підготовки та проведення виборів, доцільно розподілити на: 1) спеціально-виборчі, основним змістом яких є врегулювання тих питань, що безпосередньо пов'язані з виборчим процесом; 2) допоміжні, в яких норми, пов'язані із розглядуваною сферою, не є основними. У підсумку також слід вказати, що прийняття єдиного кодифікованого нормативного акту, який вбирає як загальні положення, що стосуються виборчого процесу, так і специфіку підготовки та проведення виборів Президента, депутатів Верховної Ради та представницьких органів місцевого самоврядування є, беззаперечно, позитивним кроком, який вирішує багато питань. Разом із цим, існує низка невирішених питань, які потребують подальшої роботи щодо вдосконалення виборчого законодавства. При цьому вважаємо за необхідне не допускати надмірну зарегульованість окремих питань передвиборчої агітації з метою не допущення цензури та адміністративного лобювання певних політичних інтересів.

Ключові слова: правові засади, нормативно-правовий акт, юридична сила, підготовка, проведення, вибори.

The purpose of the article is to characterize the system of regulatory and legal principles for the preparation and conduct of elections. It is concluded that the regulatory and legal principles for the preparation and conduct of elections are determined by a system of regulatory and legal acts of various legal force. The article, based on the analysis of the norms of current legislation, identifies a system of regulatory and legal acts of various legal force, which constitute the regulatory and legal principles for the preparation and conduct of elections in Ukraine. It is emphasized that the basis of the relevant principles are the democratic values of the exercise of democracy on the basis of free expression of will through universal, equal and direct suffrage by secret ballot, built on the principle of non-discrimination. They are based on the democratic values of exercising democracy on the basis of free expression of will through universal, equal and direct suffrage by secret ballot, built on the principle of non-discrimination. According to legal force, the Constitution of Ukraine, international regulatory and legal acts ratified by the Verkhovna Rada, laws and subordinate regulatory and legal acts should be distinguished, among which the acts of the Central Election Commission occupy a prominent place. According to the specification, the regulatory and legal acts that determine the principles for the preparation and conduct of elections should be divided into: 1) special-electoral, the main content of which is the regulation of those issues that are directly related to the electoral process; 2) auxiliary, in which the norms related to the area under consideration are not the main ones. In conclusion, it should also be noted that the adoption of a single codified regulatory act, which includes both general provisions relating to the electoral process and the specifics of the preparation and conduct of elections of the President, deputies of the Verkhovna Rada and representative bodies of local self-government is, undoubtedly, a positive step that resolves many issues. At the same time, there are a number of unresolved issues that require further work on improving electoral legislation. At the same time, we consider it necessary to prevent excessive regulation of individual issues of election campaigning in order to prevent censorship and administrative lobbying of certain political interests.

Key words: legal principles, regulatory and legal act, legal force, preparation, conduct, elections.

Актуальність теми. Підготовка та проведення виборів в Україні відіграють надзвичайно важливу роль у забезпеченні демократичного розвитку держави. Саме вибори є основним механізмом, через який народ здійснює своє суверенне право на владу, формуючи представницькі органи держави та місцевого самоврядування. Вони слугують показником зрілості суспільства, рівня політичної культури та довіри громадян до державних інституцій. Належна організація виборчого процесу передбачає дотримання законності, створення рівних можливостей для всіх учасників, відкритість, прозорість і неупередженість усіх дій виборчих органів. Лише за таких умов вибори можуть забезпечити справедливе волевиявлення громадян і легітимність сформованої влади. Досягти зазначеного вище, як вбачається, є фактично неможливим без створення ефективної системи нормативно-правових засад для здійснення відповідної діяльності.

Стан дослідження. Варто зауважити, що питання підготовки та проведення виборів в Україні у своїх наукових працях досліджували: О.С. Бакумова, О.А. Грабильнікова, С.Д. Князева, Т.А. Костецька, Б.Я. Кофман, С.Г. Серьогіна, Ю.О. Хромова та багато інших. Втім, незважаючи на зна-

чний теоретичний доробок, питання нормативно-правових засад підготовки та проведення виборів залишається малодослідженим.

Саме тому метою статті є: надати характеристику системі нормативно-правових засад підготовки та проведення виборів.

Виклад основного матеріалу. Розгляд правових засад почнемо з Конституції України, оскільки саме вона має вищу юридичну силу, є нормами прямої дії та скеровує весь обсяг законодавства держави. Її норми, які стосуються підготовки та проведення виборів, можна розподілити на дві групи: по-перше, ті, що встановлюють загальні засади демократичного устрою країни (права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3)); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане держа-

вою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу (ст. 5)); по-друге, ті, які стосуються безпосередньої підготовки та проведення виборів як загальноприйнятих в цивілізованому світі форм прояву демократії (народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69)); право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років (не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними (ст. 70)); вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (виборцям гарантується вільне волевиявлення (ст. 71)) [1].

Наступним після Основного Закону країни шаблоном законодавства є чинні міжнародні нормативні правові акти, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою. Зокрема, у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (1966) закріплено, що кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації (без будь-якої різниці щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обставини) і без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; с) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби [2].

Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами визначає, що демократичні вибори не можуть бути забезпечені без постійної реалізації широкого кола прав і основних свобод людини за відсутності дискримінації за будь-яким соціальним статусом, включаючи статус інвалідів, а також при недопущенні будь-яких необґрунтованих обмежень. Виборче право разом з іншими правами людини та демократія в широкому її розумінні не можуть бути забезпечені без законодавчих гарантій. Міжнародне спостереження за виборами, з його акцентом на громадянські та політичні права, є частиною міжнародного спостереження за дотриманням прав людини й повинно здійснюватися шляхом підтримки високих стандартів неупередженості стосовно національних учасників політичної боротьби, а під час його проведення не повинні братися до уваги будь-які двоїсті чи багатопланові міркування, які можуть суперечити неупередженості висновків. Воно забезпечує оцінку виборчих процесів відповідно до міжнародних принципів проведення дійсно демократичних виборів і національного законодавства, водночас виходячи з визнання того, що саме населення країни в кінцевому підсумку вирішує питання про легітимність процесу виборів і про довіру до їх результатів. Міжнародне спостереження за виборами може сприяти підвищенню авторитетності виборчих процесів шляхом недопущення порушень і надання гласності фальсифікаціям, а також шляхом винесення рекомендацій щодо поліпшення виборчого процесу [3]. Отже, основні норми міжнародних нормативно-правових актів в сфері виборів мають за мету встановлення у країнах-учасниках недискримінаційних засад для всіх громадян щодо їх участі у виборчому процесі. Для цього, у тому числі, й запроваджено інститут міжнародного спостереження за рівним доступом до виборів та свободою волевиявлення.

Далі, в рамках піднятої у статті проблематики, слід вказати, що основним нормативно-правовим актом, який визначає засади підготовки та проведення виборів слід вважати Виборчий кодекс України, який відповідно до

Конституції 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. Ним визначаються основні принципи виборчого права, виборчий процес, його основні засади, принципи тощо, питання територіальної організації виборів, статус та організація виборчих комісій, вимоги та правовий статус їх членів, питання складання та уточнення списків виборців, інформаційне забезпечення виборів, форми, засоби та строки передвиборної агітації, правовий статус офіційних спостерігачів, матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення голосування, оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу, зберігання виборчої та іншої документації і матеріальних цінностей, особливості проведення окремих видів виборів Президента України, народних депутатів України, а також місцевих виборів [4]. Л.В. Антонова та А.В. Антонов зазначають, що базовий законодавчий документ (Виборчий кодекс) хоч і є прогресивним, проте має недоліки в силу того, що реформування адміністративно-територіального устрою в Україні ще не завершено. Окрім того, сам процес виборів супроводжується непорозумінням серед громадян, оскільки сучасна модель пропорційної системи для багатьох складна для сприйняття [5]. Так, дослідники акцентують увагу на тому, що відсутні норми, які напругу регламентували б порядок інформування та ведення агітації шляхом використання мережі Інтернет, особливо через соціальні мережі, групи у месенджерах, контекстну рекламу тощо. Наразі це є доволі актуальним, оскільки останні роки такі інструменти активно та успішно використовуються у виборчому процесі. Серед наявних проблем Виборчого кодексу спеціалісти відмічають оновлену систему розподілу мандатів, котра є дещо незрозумілою для значної кількості громадян та ризик назрівання конфлікту між кандидатами від однієї партії. При цьому п.8 ст. 154 Виборчого кодексу надає пріоритетне право першим дев'яти кандидатам з загальнодержавного списку, що обумовлено політичними міркуваннями для забезпечення стовідсоткової гарантії потрапляння до складу депутатів [5].

Також слід назвати низку законів, спрямованих на регулювання окремих питань в сфері підготовки та проведення виборів. Серед них, насамперед, слід назвати Закон України «Про Центральну виборчу комісію», який визначає порядок утворення, правовий статус, основні засади організації діяльності Центральної виборчої комісії як постійно діючого колегіального державного органу, до компетенції якого належить забезпечення організації підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні, забезпечення реалізації та захисту конституційних виборчих прав громадян України і прав на участь у референдумах, суверенного права Українського народу на виявлення своєї волі. В нього входять норми, які встановлюють склад, порядок формування та організація діяльності комісії, її повноваження, правовий статус членів комісії, секретаріат комісії та служби комісії, консультативні та інші допоміжні органи комісії, а також фінансування комісії, матеріальне і соціальне забезпечення її членів та працівників секретаріату комісії [6].

Закон України «Про Державний реєстр виборців» визначає правові та організаційні засади створення і ведення єдиного Державного реєстру виборців в Україні. Перераховані органи Державного реєстру виборців, їх повноваження в цій сфері, використання персональних даних Реєстру, порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності органів ведення Реєстру [7]. Важливість цього акту полягає в регулюванні питань збору, обробки та зберіганні специфічної інформації, що має здійснюватися із

виконанням вимог законодавства про захист персональних даних.

Окрім названих вище законодавчих актів, повністю присвячених питанням виборчого процесу, доцільно виділити й такі, які врегульовують окремі питання цієї сфери. Зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування» закріплює виборність в якості одного з найважливіших принципів його існування. Закон відносить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення виборів органів державної влади, органів місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови. Також ним визначається: необхідність обрання сільського, селищного, міського голови відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування; форми взаємодії з органом ведення Державного реєстру виборців та інші питання в сфері підготовки та проведення виборів [8].

Відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні», ними є зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах. Законом встановлено: вимоги до членства в політичних партіях та його обмеження, зокрема обов'язковість наявності права голосу на виборах; зміст статутів партій; порядок їх реєстрації та права; фінансування та державний контроль за їх діяльністю тощо [9].

Закон України «Про громадянство України» має велике значення для визначення суб'єктів, які можуть реалізовувати виборчі права. Закон визначає правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб [10].

Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» визначає порядок реалізації свободи пересування та вільного вибору місця проживання і встановлює випадки їх обмеження [11]. Як влучно підкреслює Ю.Б. Ключковський, важливу роль щодо виборчого процесу названий Закон має насамперед через визначення категорії «місце проживання». Остання має значення у контексті виборчого права у двох аспектах – для визначення місця голосування виборця, коли місце проживання фіксується як виборча адреса у відомостях Державного реєстру виборців, та для встановлення належності виборця до певної територіальної громади, чим визначається участь виборця у відповідних місцевих виборах [12, с. 719].

Вагоме значення для підготовки та проведення виборів мають й підзаконні нормативно-правові акти. Серед них слід назвати акти Кабінету Міністрів України. Наприклад, «Про затвердження системних класифікаторів, необхідних для функціонування Державного реєстру виборців», яким упорядковано назви та зміст класифікаторів, зокрема, таке найменування класифікатора, як «Перелік адміністративно-територіальних одиниць», що включає код адміністративно-територіальної одиниці, її назву, дату утворення, дату ліквідації або зміни назви адміністративно-територіальної одиниці [13].

Окрему увагу слід приділити актам Центральної виборчої комісії, як провідного суб'єкта втілення державної політики в сфері виборчого права. Так, Постанова Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року

№ 173 «Про Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів» спрямована на забезпечення однакового застосування положень Виборчого кодексу України з питань організації роботи виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів (крім Центральної виборчої комісії) і на підставі статей 36, 37 Кодексу встановлює єдиний порядок роботи виборчих комісій, у тому числі з документами, заявами (клопотаннями), скаргами, пропозиціями (зауваженнями), запитами, з моменту їх створення або одержання до завершення виконання або відправлення чи передачі на зберігання до відповідної архівної установи [14].

Роз'яснення щодо утворення виборчих округів для організації і проведення місцевих виборів розроблено з метою забезпечення реалізації на рівних засадах виборчих прав громадян України, дотримання принципів і засад виборчого процесу, однакового застосування положень Виборчого кодексу України щодо територіальної організації місцевих виборів. Ними визначається порядок утворення територіальних виборчих округів з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, порядок утворення територіальних виборчих округів з виборів депутатів обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше), а також окремо територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч [15]. Саме через Постанови Центральної виборчої комісії реалізує свої методичні, організаційні та інші повноваження.

Висновки. На підставі викладеного можемо зробити висновок, що нормативно-правові засади підготовки та проведення виборів визначені системою нормативно-правових актів різної юридичної сили. В їх основі лежать демократичні цінності здійснення народовладдя на основі вільного волевиявлення через побудовану на принципі відсутності дискримінації загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. За юридичною силою слід виділити Конституцію України, міжнародні нормативно-правові акти, які ратифіковані Верховною Радою, закони та підзаконні нормативно-правові акти, чільне місце серед яких займають акти Центральної виборчої комісії. За специфікацією нормативно-правові акти, які визначають засади підготовки та проведення виборів, доцільно розподілити на: 1) спеціально-виборчі, основним змістом яких є врегулювання тих питань, що безпосередньо пов'язані з виборчим процесом (ВК, Закони України «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців») та 2) допоміжні, в яких норми, пов'язані із розглядуваною сферою, не є основними (Кодекс України про адміністративні правопорушення; Закони України: «Про місцеве самоврядування», «Про політичні партії в Україні», «Про звернення громадян»).

У підсумку також слід вказати, що прийняття єдиного кодифікованого нормативного акту, який вбирає як загальні положення, що стосуються виборчого процесу, так і специфіку підготовки та проведення виборів Президента, депутатів Верховної Ради та представницьких органів місцевого самоврядування є, беззаперечно, позитивним кроком, який вирішує багато питань. Разом із цим, існує низка невирішених питань, які потребують подальшої роботи щодо вдосконалення виборчого законодавства. При цьому вважаємо за необхідне не допускати надмірну зарегульованість окремих питань передвиборчої агітації з метою не допущення цензури та адміністративного лобіювання певних політичних інтересів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Генеральна Асамблея ООН від 16 грудня 1966 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
3. Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами. Схвалена Виконавчою Радою Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи (АОВЦСЕ) від 31 березня 2006 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/884_001#Text
4. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/conv#n6>
5. Антонова Л. В., Антонов А. В. Удосконалення виборчого процесу в Україні: організаційно-правовий аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2020/4.pdf
6. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 червня 2004 року № 1932-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15/conv#n12>
7. Про Державний реєстр виборців: Закон України про 22 лютого 2007 року № 698-V URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16#Text>
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/conv#n505>
9. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/conv#n44>
10. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 року № 2235-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>
11. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11 грудня 2003 року № 1382-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text>
12. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ: Ваіте. 2018. 908 с.
13. Про затвердження системних класифікаторів, необхідних для функціонування Державного реєстру виборців: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. № 563-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2007-%D1%80#Text>
14. Про Порядок організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів: Постанова Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2020 року № 173. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0173359-20#Text>
15. Про Роз'яснення щодо утворення виборчих округів для організації і проведення місцевих виборів: Постанова Центральної виборчої комісії від 28 серпня 2020 року № 204. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0204359-20#Text>