

*Буц Терезія Петрівна,  
аспірант, викладач кафедри теорії  
та історії держави і права  
Державний вищий навчальний заклад  
«Ужгородський національний університет»,  
Лемак Василь Васильович,  
доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри теорії  
та історії держави і права  
Державний вищий навчальний заклад  
«Ужгородський національний університет»*

## **ДЕФЕКТИ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У ХОДІ ДОСТРОКОВИХ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ 2007 р.**

Дострокові парламентські вибори можуть увійти в історію незалежної України як фактор зміцнення демократичної державності у багатьох площинах. Але це не стосується виборів, що відбулися 30 вересня 2007 р. Головне призначення виборів – оновлення політичної еліти – слід вважати нездійсненим. Тому «циркуляція еліт», як теорія і як необхідний для України процес, перенесена у можливе майбутнє.

Метою цієї статті є дослідження окремих проблемних питань змісту та застосування виборчого законодавства України, на основі якого були проведені позачергові парламентські вибори 2007 р.

**Передвиборчі платформи основних політичних сил.** Вибори у європейських країнах зазвичай дозволяють акцентувати увагу суспільства на ключових його проблемах. Суб'єкти виборчого процесу змагаються у донесенні до громадськості механізмів розв'язування цих проблем.

В Україні все інакше. Ідеї, запропоновані українському суспільству політичною елітою, причому з обох таборів, просто вражають. Вражають не лише відсутністю оригінальності, бо більшість із них були результатом креативної діяльності оточення Леоніда Кучми в період авторитарного режиму, а насамперед своєю ворожістю до демократії, нетерпимістю до європейських цінностей конституціоналізму. Хотілося би, щоби сказане було перебільшенням, але, на жаль, це – суворая правда.

*Ідея перша* – скасування недоторканості членів парламенту та інших носіїв конституційної влади. Ідея не нова, вперше в Україні вона була чітко сформульована у бюлетені всеукраїнського референдуму 2000 р., організованого Л. Кучмою з метою зміни Конституції в обхід передбаченої нею ж процедури внесення змін.

Проте ідея скасування недоторканості народних депутатів України отримала друге дихання перед достроковими виборами 2007 р., як не парадоксально, з подачі саме тих політичних сил, безумовно заслугою яких було – три роки тому – припинення авторитарного режиму Л.Кучми. Ідея стала настільки популярною, що її тут же підхопили опозиційні політичні сили. Але річ не в тім, що ця ідея не є оригінальною, річ у тім, що скасування недоторканості членів парламенту – ідея явно несвропейська. Український виборець повинен чітко розуміти ту істину, що в усіх 27 державах – членах Європейського Союзу для притягнення парламентарів до кримінальної відповідальності існує особлива процедура, відмінна від тієї, що передбачена для інших громадян. У свою чергу, це означає, що члени парламенту правом недоторканості таки наділені. Для здравомислячої людини такі факти є серйозним аргументом. Навіть у Російській Федерації та Білорусі недоторканість парламентарів не скасована, бо такий крок занадто рельєфно засвідчував би офіційну неповагу до загальноєвропейських і Європі стандартів організації законодавчої влади. Тим більше дивно для держави, котра декларує своєю ціллю інтеграцію до європейського

правового простору, демонструвати крок за кроком неповагу до європейських правових цінностей.

Підкреслимо, Україна вже і так імперативним характером мандату члена парламенту істотно відрізняється від європейських держав, у яких суцільно заборонені подібні речі. Ситуація загострюється ще й специфічними характеристиками та особливостями імперативного мандату в Україні. Оскільки відповідно до української моделі не виборці вирішують питання про відкликання депутата, а партійні органи, які висували кандидата в депутати за конкретним списком партії. Це цілковите перекручення суті імперативного мандату і народного волевиявлення під час виборчого процесу [1; С. 6].

Ідея друга – *прийняття нової Конституції або внесення змін до неї без участі парламенту*. Одні політичні сили пропонують прийняти Основний Закон шляхом всеукраїнського референдуму. Ідея також не оригінальна, але головне в ній – усунення парламенту від цього процесу. Дискусійним таке питання видається лише на перший погляд. Ця ідея не лише суперечить європейському досвіду. Зайвим є черговий раз наголошувати на цьому, оскільки для основних політичних сил в Україні європейський досвід конституціоналізму – не аргумент. Ми підкреслимо інше – така ідея є неконституційною, бо суперечить процедурі внесення змін до Конституції України, визначеній її ж розділом XIII. Закликати до неконституційного способу зміни Основного закону – все одно, що закликати до проведення державного перевороту. Процедуру внесення змін до Конституції слід нагадати і тим, хто декларує бажання змінити конституційні норми щодо статусу державної мови.

Ідея третя – *збільшення розміру державної допомоги сім'ям з дітьми* (до 50 тисяч грн. при народженні третьої дитини). Знову ж таки, цікавим є те, що за відмінностей у розмірах соціальної допомоги, усі основні політичні сили підтримують цю ідею. Думка цікава, але називати це «посиленням соціальної політики» не є доречним. Роздача бюджетних коштів не можна взагалі називати «соціальною політикою». Роздача ж коштів у таких розмірах та без чітких критеріїв завдає шкоди нормальному розвитку суспільства. **Виділення державної допомоги сім'ям без урахування їхнього майнового стану та без урахування навіть рівнів доходів їхніх членів негативно впливає на стимули людини до соціально відповідальної поведінки.** Що може бути гіршим для суспільства, як ситуація, коли людина не зацікавлена у пошуку роботи?! Політикам в Україні не відомо, що Маргарет Тетчер («залізна леді») починала свою діяльність на посту британського прем'єра зі скасування безкоштовної роздачі молока учням у середніх школах. Вона намагалася не грати у соціальний популізм ні до виборів, ні після них.

Власне ідеї не загрожують суспільному порядку. Ситуація стане небезпечною, якщо політичні сили, підтримані виборцями, почнуть впроваджувати подібні ідеї.

**Дефекти виборчої системи.** Після «помаранчевої революції», котра була реакцією мільйонів виборців на масштабні виборчі порушення, видавалося, що нова політична еліта України приділить особливу увагу удосконаленню як виборчих законів, так і тих норм законів, які безпосередньо пов'язані з виборчою системою (закон України «Про політичні партії», відповідні норми Кримінального кодексу України тощо).

Проте зроблено у цьому напрямі недостатньо – законодавство про виборчу систему залишається, м'яко кажучи, недосконалим. У зв'язку з чим наведемо окремі міркування щодо існуючих проблем у сфері виборчого законодавства України, які заважають вільному волевиявленню виборців. Зокрема, більш детально зосередимо увагу на положеннях Закону України «Про вибори народних депутатів України» (далі – Закон).

**Перше.** В Україні напередодні виборів не може бути організована дискусія з ключових проблем суспільного розвитку, природним елементом якої стала би гостра критика діяльності основних політичних гравців. Останні через свою присутність у парламенті зробили все можливе, щоби цього не сталося. Нова редакція пункту 9 частини першої статті 71 Закону, схвалена Верховною Радою України 17 листопада 2005 р. (через рік після «помаранчевої революції»), сформульована у такий спосіб: «Забороняється розповсюдження

завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей про партію (блок) – суб'єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати...». До цього слід додати, що Закон передбачає надзвичайно жорстку і неадекватну відповідальність за порушення цієї заборони засобами масової інформації – зупинення дії ліцензії ЗМІ до закінчення виборчого процесу (пункт 10 частини першої ст.71) [2; Ст. 366].

Що означає вищенаведене? Враховуючи, що поняття «завідомо недостовірні» чи «наклепницькі» відомості є доволі невизначеними (і взагалі не передбаченими кримінально-правовим законом), такі норми створюють ситуацію, коли можливість для ЗМІ і громадськості робити оцінки різних політичних сил істотно знижується. Річ у тім, що на момент розповсюдження інформації, природно, у політичних конкурентів чи журналістів не може бути «доказів» у процесуальному розумінні, котрі б підтверджували її «достовірність».

**Друге.** Фінансування виборчого процесу не здійснюється за прозорими схемами. Згідно частини другої ст. 53 Закону «Добровільний внесок до виборчого фонду однієї партії не може перевищувати 400 мінімальних розмірів заробітної плати. Власні кошти партії, які перераховуються на накопичувальний рахунок, не підлягають обмеженням». Така схема виглядає шанобливо, якщо не одне «але» – самі «власні кошти партії» формуються без усіляких обмежень у формі добровільних пожертвувань з боку однієї фізичної або однієї юридичної особи. Тому сенсу у деяких обмеженнях у цьому плані, які встановлюються виборчим законом, обмаль.

Не рятус ситуацію і занадто жорстка норма Кримінального Кодексу, котра встановлює відповідальність за «порушення порядку фінансування виборчої кампанії» – до десяти років позбавлення волі [3; Ст. 280]. Річ у тім, що порушити порядок не є можливим, якщо він відсутній.

**Третє.** Закон створює оптимальні умови для зловживань службових осіб у ході виборчої кампанії. Пунктом 22 частини першої ст. 71 Закону передбачено, що службовим особам органів державної влади, місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій забороняється залучати підлеглих, транспорт та інші ресурси, але при цьому вищезазначена норма уточнює: а) у робочий час; б) за місцем роботи.

З наведеного випливає, що після закінчення робочого часу та за межами робочого місяця службовим особам запросто можна використовувати ресурси, які знаходяться під їх контролем.

**Четверте.** Як не парадоксально, але Закон скасовує індивідуальність юридичної відповідальності як конституційний принцип. Так, наприклад, підставою для скасування реєстрації кандидата у депутати є дії інших осіб щодо підкупу виборців (пункт 10 частини першої ст. 64 Закону), вчинені нібито від його імені. Такий підхід законодавця по суті закликає до провокаційних дій.

**П'яте.** Фактично нині діюча пропорційна система надає необмежену владу партійним адміністраторам, які, кінець кінцем, вирішують долю партійних списків. Вибори за партійними списками не вирішили проблему голосування за стратегію розвитку суспільства замість популістських обіцянок незалежних кандидатів. Окрім того, кандидат у депутати, який, в принципі, не міг бути обраним за особистими якостями, легко може отримати депутатський мандат, сховавшись у другий чи третій, чи навіть більше, десяток кандидатів у партійному списку. Тим більше, що стаття 55 Закону України «Про вибори народних депутатів України» не обмежує невідповідність переконань того чи іншого кандидата в депутати партійній ідеології. Долю депутатства знов вирішують партійні менеджери. Однозначно доходимо висновку, що вибори за партійними списками посилюють бюрократизацію виборчої системи України [4; С. 54].

**Шосте.** Відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» та Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі – Закон про місцеві вибори, разом – закони про вибори), передвиборна агітація – «це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу» (стаття

66 Закону та стаття 50 Закону про місцеві вибори) [5; Ст. 382]. Окрім терміну «передвиборна агітація», закони про вибори також окремо визначають поняття «політична реклама». Однак, термінологія у законах не узгоджена, що шкодить ефективності виборчого законодавства в цілому. Не можливо однозначно стверджувати, як співвідносяться між собою поняття передвиборної агітації та політичної реклами. Аналіз законів дає можливість зробити висновок, що у засобах масової інформації, окрім політичної реклами, можуть бути присутні й інші форми передвиборної агітації (виступи, інтерв'ю, нарис, відеофільми, інші публікації та повідомлення). У той же час розмежувати політичну рекламу та інші форми передвиборної агітації за об'єктивними критеріями неможливо. Практично все залежить від того, яким чином засіб масової інформації та політична партія (блок) оформили договори. Таким чином, юридична неузгодженість термінології законів про вибори дозволяє ЗМІ легко уникати законодавчих обмежень щодо кількості реклами [6; С. 65].

**Сьоме.** Закон у принципі дозволяє цілому ряду органів державної влади активно діяти в ході передвиборної агітації. Звертаємо увагу, що пункт 3 частини першої ст. 71 Закону прямо забороняє посадовим і службовим особам органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування брати участь у передвиборній агітації, за винятком осіб, які є кандидатами у депутати. Проте виникає запитання: якщо Президент не є органом виконавчої влади, як не є таким органом Секретаріат Президента – чи означає це, що вони можуть брати участь у передвиборній агітації?! Відповідь ствердна.

Тим більше, що наведене кореспондується з частиною четвертою ст. 103 Конституції, котра забороняє Президенту лише одне – обіймати посади в об'єднаннях громадян [7; Ст. 141].

Отже, з огляду на вищезазначене можна констатувати наступне:

1. У ході підготовки до дострокових парламентських виборів більшість політичних сил показали неспроможність у своїх передвиборчих платформах запропонувати реальні конструктивні ідеї, результатом впровадження яких стало б хоч і не миттєве, але поступово-послідовне виведення нашої держави і суспільства в цілому на якісно новий щабель існування та розвитку. В основу ж завоювання виборчих симпатій громадян лягли популістські «багатообіцяючі» ідеї, що яскраво засвідчило небажання політичної еліти займатися пошуком оптимальних механізмів розв'язання ключових проблем суспільства і відобразило їх прагнення утримати та здобути владу за будь-яку ціну.

2. Положення Закону України «Про вибори народних депутатів України» є суперечливими, неоднозначними та такими, що вимагають нагального вдосконалення. Так, норми Закону безпосередньо сприяють суттєвій фінансовій залежності політичних партій від приватного фінансування (внесків фізичних і юридичних осіб), фактично створюють широке поле для використання адмінресурсу, зловживання так званим непрямым фінансуванням. Окрім того, пропорційна виборча система в Україні – система закритих партійних списків – зужує обсяг виборчих прав громадян, не сприяє оновленню депутатського корпусу (на чергові вибори партія висуватиме переважно діючих депутатів), а також не виправданно збільшує роль партійних лідерів у проведенні виборів, що за відсутності традицій внутрішньопартійної демократії призведе до узурпації влади лідерами кількох політичних партій.

3. Разом з тим, існуючі прогалини діючого виборчого законодавства не можна списувати на обраний тип виборчої системи. Адже, існує цілий ряд європейських країн, в яких застосовується пропорційна виборча система і які належать до когорти високо розвинутих правових та демократичних держав. Звичайно, річ в іншому. Кожна виборча система є механізмом, інструментом як здійснення демократії в країні, так і формування інститутів влади в межах встановленої форми правління. Від політичної еліти країни залежить, які політичні наслідки мають стати реальністю внаслідок застосування конкретної моделі виборчої системи. Власне політична еліта, оскільки вона приймає рішення в парламенті, має, зокрема, усвідомлювати всі позитивні і всі проблемні характеристики виборчих систем перед їх вибором і в процесі трансформації. Тобто недемократичних

виборчих систем не існує. Але є підстави (і досвід українських парламентських виборчих кампаній це підтверджує) вести мову про недемократичні форми впровадження та реалізації тієї чи іншої моделі виборчої системи.

*Список використаних джерел:*

1. Сіренко В. До питання про імперативний мандат та інші ініціативи української еліти // *Голос України*. – 2001. – № 24 (4274). – С. 6–7
2. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року // *Відомості Верховної Ради України*. – 2004. – № 27–28. – Ст. 366
3. Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян» від 23 лютого 2006 року // *Відомості Верховної Ради України*. – 2006. – № 33. – Ст. 280
4. Кисельов С. *Вибори 2006: політика та демократія* // *Вибори та демократія* – 2006. – № 1 (7). – С. 52–57
5. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року // *Відомості Верховної Ради України* – 2004. – № 30–31. – Ст. 382
6. Шевченко Т. *Перспективи вдосконалення правового регулювання передвиборної агітації у засобах масової інформації* // *Вибори та демократія* – 2006. – № 1 (7). – С. 63–69
7. Конституція України від 28 червня 1996 року // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141