Т е м а 22. Конституційні засади виборчої системи та виборчого права в Україні.

П л а н

**Лекція 1**

План

1. Способи формування вищих органів влади в теорії та практиці конституційного права.

2. Загальна характеристика виборчого права.

3. Поняття та структура виборчих систем (магнітуда виборчого округу, структура виборчого бюлетеня, виборча формула та інші елементи).

4. Класифікація виборчих систем.

**Лекція 1**

**1. Способи формування вищих органів влади в теорії та практиці конституційного права.**

Одним із принципів демократизму держави є принцип поділу влади. Цей принцип означає не тільки розподіл, демонополізацію влади, але і реальну її рівновагу, при якій жодна із гілок не може підпорядковувати собі інші й діє у зв’язку з цим в умовах взаєморозуміння і взаємного співробітництва.

У Конституції України (ч. 2 ст. 5) встановлено: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Це вихідна засада демократичної держави, яка затверджує народовладдя як основоположний принцип конституційного ладу. Саме воля народу має бути змістом влади і політичних відносин. Народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Народний суверенітет означає, що всі повноваження на здійснення державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) інститути і посадові особи держави набувають у тій чи іншій формі в результаті вільно вираженої волі народу. В умовах народовладдя здійснення влади конституюється, легітимується і контролюється народом, тобто громадянами держави, оскільки вона виступає у формах самовизначення і самоуправління народу, брати участь у якому можуть на рівних правах усі громадяни.

Історично першими були моделі формування органів влади засновані на жеребкуванні, простій та абсолютній (зазвичай більше половини) більшості голосів. В окремих випадках використовувалася й акламація - прийняття або відхилення зборами якоїсь пропозиції без підрахунку голосів за реакцією їх учасників (гуркіт, вигуки, овації або інші дії). Відомі випадки обрання за допомогою акламації Папи Римського. В разі використання кардиналами процедури акламації, вважалося, що вони обирають Папу Римського за натхненням Святого Духа. Останній раз за цією процедурою був обраний Григорій XV у 1621 році. Наразі єдина дозволена процедура обрання Папи Римського є таємна подача голосів.

**Наразі склалися три основні способи формування органів влади:**

1. **Жеребкування**
2. **Призначення**
3. **Вибори**

1. Вибори.

Вибори є своєрідним містком між прямою та представницькою формами демократії, оскільки вільні, чесні, рівні вибори є найбільш відомим та ефективним способом виявлення і реалізації волі народу, способом формування органів для здійснення наступної, по суті похідної, форми народовладдя – представницької.

До позитивних моментів безпосереднього народовладдя відносять насамперед: більші можливості, порівняно з представницькими інститутами, для вираження інтересів і волі народу; забезпечення стійкої легітимації влади, подолання політичного відчуження громадян і, як наслідок, зростання стабільності політичної системи та ефективності управління; забезпечення контролю за політичними інститутами і посадовими особами, подолання зловживання владою, відриву правлячої еліти від народу, бюрократизації чиновництва та ін.

Однак за всіх переваг безпосереднє народовладдя має і свої «слабкі місця», зокрема: низька ефективність і безконтрольність політичних рішень внаслідок прийняття їх широким загалом; небезпека властивої масам схильності до утиску свободи в ім’я рівності; складність і дорожнеча практичного здійснення прямого народовладдя; неможливість залучити більшість громадян до систематичної участі в управлінні без примусу внаслідок небажання значної частини населення займатися політикою; у багатьох випадках – необхідність наявності спеціальних професійних знань та досвіду для прийняття важливих державно-правових рішень тощо.

Детальніше такий спосіб формування органів влади як вибори буде розглянутий нижче.

**2. Призначення**

Більшість органів публічної влади формується шляхом призначення. Для забезпечення дії механізму стримувань і противаг для призначення вищих органів державної влади або їх посадових осіб часто потрібна наявність не одного юридичного факту, а фактичного складу. Для прикладу до повноважень Верховної Ради України належить призначення Прем’єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, однак за поданням Президента України (ст. 85 КУ), Президент України призначає на посаду та звільняє з посади Генерального прокурора, однак за згодою Верховної Ради України (ст. 106 КУ). Президент України, Верховна Рада України та з’їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України (ст. 106 КУ). Водночас задля забезпечення рівного права на участь в управлінні державними справами та для професіоналізації органів публічної влади, призначення на значну кількість посад здійснюється на конкурсних засадах. Так, згідно ст. 22 Закону України “Про державну службу” з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов’язки, проводиться конкурс на зайняття посади державної служби відповідно до порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

**3. Жеребкування**

У полісній демократії Стародавньої Греції колективні рішення ухвалювалися або шляхом жеребкування (в такий спосіб обиралися архонти, судді, казначеї, поліція), або голосуванням за правилом простої більшості. Спочатку загальні збори проводилися без жодного кворуму та використовувалося правило голосування лівою рукою («хейротонія»), а у IV ст. до н.е. присутнім почали видавати спеціальні жетони («містос»), підняттям яких здійснювалося голосування. «Містоси» виконували подвійну функцію: по-перше, процес отримання жетону передбачав ідентифікацію учасника зборів і мінімізував ймовірність проникнення на «екклесію» тих, хто не мав права голосу. По-друге, ці жетони паралельно функціонували в якості грошей, і слугували певною матеріальною компенсацією за витрачений час для учасників зборів.

Тобто у Стародавній Греції жереб був найрозповсюдженішим методом призначення посадових осіб, і нині вважається однією з головних особливостей афінської демократії. Проте метод жеребкування в сучасній українській державно-правовій практиці майже не застосовується. Його прикладом можуть бути процедури жеребкування, які застосовуються при формування окружних та дільничних виборчих комісій (ч. 3 ст. 140 Виборчого кодексу України, ч. 5 ст. 141 Виборчого кодексу України). З розвитком технологій процедура жеребкування може бути здійснена за допомогою комп'ютерних програм або спеціальних систем. Для прикладу згідно ч. 2 ст. 67 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” добір осіб для запрошення до участі у здійсненні правосуддя як присяжних здійснюється за допомогою автоматизованої системи.

Попри непоширеність цього методу його застосування може бути необхідним, як у випадку із формуванням складу окружних та дільничних виборчих комісій, коли неможливо забезпечити однакове преставництво усіх суб’єктів формування виборчих комісій. Також за допомогою інформаційно-аналітичної системи вибори відбувається розподіл керівних посад у сформованих дільничних виборчих комісіях.

Окремі дослідники звертають увагу на занепад електорально-представницької демократії. Її проявами можуть бути перемога популістичних або ультраправих сил у Європі, зниження явки на виборах, широкий вплив на вибори з боку ЗМІ, а також з використання мережі інтернет. Тут варто згадати скандал навколо компанії Cambridge Аnalytica, яку звинувачували у впливі на процес виходу Великої Британії із Євросоюзу (так званий BREXIT) та президентські вибори у США 2016 року.

Давид Ван Рейбрук, бельгійський історик і письменник, у своїй книзі під назвою “Проти виборів” (Against Elections: The Case for Democracy) 2016 року пише, що в дійсності діячі Американської і Французької революцій, в ході яких були закладені основи нинішніх західних політичних систем, розглядали вибори як інструмент обмеження демократії. Давид Ван Рейбрук у своїй роботі доводить, що жеребкування може оздоровити демократію і підвищити її легітимність і ефективність.

**2. Загальна характеристика виборчого права**

Попри те, що цього демократія набула нових обрисів та значень і не вичерпується виборами, однак без виборів демократія неможлива.

За твердженням 16-й президента США Авраама Лінкольна "Виборчий бюлетень сильніший за кулю".

Інститут виборів відносять до невід’ємних ознак демократії. У ст. 5 Конституції України зазначено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України, висловленій у рішенні від 5 жовтня 2005 року № 1-5/2005 (справа про здійснення влади народом), зазначене положення потрібно розуміти так, що в Україні вся влада належить народові, яка є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України.

Вибори є формою здійснення влади народом безпосередньо (пряма демократія). Водночас проведення вільних, загальних, рівних, таємних і періодичних виборів є необхідною умовою легітимізації влади (представницька демократія).

Поняття «виборче право» використовується у таких значеннях:

1. **Як суб’єктивне право**, тобто право громадянина обирати (активне виборче право) та право бути обраним (пасивне виборче право).

2. **Як конституційно-правовий інститут**, тобто сукупність правових норм, що закріплюють порядок формування органів публічної влади (виборче право в об’єктивному розумінні).

**Суб’єктивне виборче право** вільно обирати й бути обраним до органів державної влади, органів місцевого самоврядування і брати участь у всеукраїнському й місцевих референдумах є основоположними, найпоширенішими і дієвими формами реалізації політичної активності громадян України. Інститути прямого народовладдя тісно пов’язані з реалізацією громадянами широкого кола представлених Конституцією прав та свобод, у першу чергу політичних. Голосування для з метою обрання кандидатів на державну посаду або прийняття державно значущого рішення – найбільш наочна форма політичної участі.

Конституція України закріплює засади здійснення права громадян України вільно обирати і бути обраними, брати участь у референдумах у ч. 1 ст. 38, а також у розд. III «Вибори. Референдум»: народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69), право голосу мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років (ч. 1, ст. 70), вибори є вільними і відбуваються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 71).

На думку Конституційного Суду України виборче право означає можливість кожного громадянина України вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах свободи вираження поглядів і обміну думками та інформацією, вільного формування власного ставлення до участі у виборах, а обов’язковою складовою цього права є, зокрема, право на повагу до волевиявлення людини, її демократичного вибору та результатів виборів (абз. перший підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення КСУ від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

Згідно ч. 2 ст. 71 Конституції України виборцям гарантується вільне волевиявлення. При чому виборець може і не реалізовувати наданих йому прав, в тому числі права обирати. Рішенням Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-13/98 (справа про вибори народних депутатів України) було визнано неконституційним положення, згідно з яким «вважається, що виборці, які не брали участі у голосуванні на виборах, підтримують результати волевиявлення тих виборців, які взяли участь у голосуванні на виборах», оскільки це суперечить статті 69 Конституції України, відповідно до якої народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії. Це положення Закону не є визначенням народного волевиявлення, як і волевиявлення окремих громадян, виходячи з того, що виборці повинні здійснити його на виборах особисто (п. 6).

Попри те, що в Україні участь у виборах є правом особи, окремі країни встановлюють обов’язок участі у виборах. Станом на серпень 2013 року, у 22 країнах функціонувало обов'язкове голосування, в 11 з них (близько 5 % усіх країн-членів ООН) виконання закону перевірялось державою (Австралія, Аргентина, Бельгія, Науру, Сінгапур, Уругвай та ін). Оскільки виборні органи влади обираються періодично, а висока залученість громадян до процедури їх формування покликана підвищити рівень легітимності влади, тому участь у виборах є свого роду ідентифікатором рівня політичної відповідальності народу. І хоча за твердженням американського літературного і театрального критика Джорджа Джина Нейтана “**Погана влада вибирається добрими громадянами, котрі не голосують**”, демократичні країни сьогодні як правило не практикують встановлення вимог легальності виборів у вигляді рівня мінімальної явки.

Виборче право **в об’єктивному розумінні** (як конституційно-правовий інститут) – це сукупність правових норм, що закріплюють порядок формування виборних органів публічної влади.

Виборче право як інститут конституційного права на сьогодні представлено такими джерелами.

**Конституція України**, в якій поряд із загальними засадами конституційного ладу, такими як демократичний характер України (ст. 1), принцип народовладдя (ст. 5), та політичними правами, які стосуються виборчого процесу (ст. 36), містяться розділ III «Вибори. Референдум», а також окремі норми, які регулюють у загальному вигляді вибори народних депутатів України, президента, депутатів місцевих рад та міських, сільських, селищних голів (статті 76, 77, 103, 141).

**Акти міжнародного права**, ратифіковані Україною. У першу чергу йдеться про Загальну декларацію прав людини (ст. 21), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст. 25), Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 3 Першого протоколу).

Право на вільні (справжні) вибори гарантується ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16.12.1966 та ст. 3 першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20.03.1952. Зазначені акти були ратифіковані Україною, а відтак є складовою національного законодавства. Інституційними гарантіями захисту виборчих прав є діяльність Комітету з прав людини Організації Об'єднаних Націй та Європейського суду з прав людини (далі ЄСПЛ).

Слід зауважити, що зобов'язання договірних сторін проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу, не гарантувалось початковою редакцією Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а було закріплено у ст. 3 Першого протоколу. Зазначена стаття характеризується певними особливостями.

По-перше, спосіб її викладення значною мірою відрізняється від положень більшості інших статей Конвенції, адже формально у ст. 3 Першого протоколу йдеться про зобов’язання держави, а не про конкретне право чи свободу (де, як правило, вживаються формулювання «кожен має право» або «ніхто не може»). Однак у справах «Матьє Моан і Клерфейт (Mathieu-Mohin and Clerfayt) проти Бельгії» від 2 березня 1987 року (п. 48, 49) та «Жданок (Ždanoka) проти Латвії» від 16 березня 2006 року (п. 102) Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що положення даної статті охоплює й індивідуальні права, зокрема право голосу (активне виборче право) та право висувати свою кандидатуру на виборах (пасивне виборче право).

По-друге, зазначена стаття стосується виключно виборів законодавчого органу. У справах «Тімке (Timke) проти Німеччини» від 11 вересня 1995 року (рішення Європейської комісії з прав людини, яка до 1998 здійснювала попередній розгляд скарг до ЄСПЛ) та «Матьє Моан і Клерфейт (Mathieu-Mohin and Clerfayt) проти Бельгії» від 2 березня 1987 року (п. 53) було наголошено на тому, що під терміном «законодавча влада» не обов’язково мається на увазі парламент, – його варто тлумачити виходячи з конституційного устрою конкретної держави. Зокрема, у справі «Матьє Моан і Клерфейт (Mathieu-Mohin and Clerfayt) проти Бельгії» поряд з Палатою представників та Сенатом, статус законодавчого органу було розповсюджено й на Фламандську раду Бельгії, яка в результаті реформи 1970 року отримала досить широку компетенцію та повноваження (п. 52). Проте в Україні такий статус має лише Верховна Рада України, а тому захист в ЄСПЛ гарантованого ст. 3 Першого протоколу права можливий лише в контексті виборів народних депутатів України.

Аналізуючи міжнародні стандарти проведення виборів, неможливо обійти увагою численні акти «м’якого» права (доповіді, висновки, резолюції, рекомендації, декларації тощо), серед яких варто виділити:

• документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру Наради з безпеки та співробітництва в Європі (яка 1995 року було реформована яку 1995 року було реформовано в Організацію з безпеки і співробітництва в Європі) від 29 червня 1990 року;

• документи Бюро демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДІПЛ), яке проводить регулярні місії зі спостереження за виборами, у результаті чого за результатами яких публікуються звіти, висновки та заяви про попередні результати (наприклад остаточний звіт зі спостереження за позачерговими виборами народних депутатів України 26 жовтня 2014 року , остаточний звіт зі спостереження за позачерговими виборами Президента України 2014 року );

• прийняті на сесіях Ради Міжпарламентського Союзу (членом якого є Україна) «Декларація про критерії вільних і справедливих виборів» 1994 року та «Загальна декларація про демократію» 1997 року;

• документи органів Ради Європи (членом якої є Україна), серед яких особливу роль відіграє Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія або Венеціанська комісія).

Документи Венеційської комісії містять універсальні стандарти, випрацювані на підставі багаторічного європейського досвіду. Неодноразово Венеційська комісія надавала висновки на законопроекти та Закони України (наприклад висновок № 593/2010 щодо проекту Виборчого кодексу Верховної Ради України , спільний висновок з ОБСЄ/БДІПЛ № 635/2011 щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України» ), а у 2002 році на 52-й сесії ухвалила Кодекс належної практики у виборчих справах (який включає керівні принципи та пояснювальну доповідь), – універсальний звід демократичних принципів та правил проведення виборів.

Вказані акти не мають нормативної сили, проте вони виступають орієнтирами для впровадження найкращих європейських та світових практик організації і проведення демократичних виборів, забезпечення реалізації та захисту виборчих прав громадян.

**Закони України**: «Виборчий кодекс України”, «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV, «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 року № 698-V, «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року № 2365-III та низка інших.

**Акти Президента України** (зокрема, з питань призначення виборів) та **Кабінету Міністрів України** (наприклад, у частині фінансування виборчого процесу).

Окрім цього важливе значення для вирішення складних питань виборчого права мають такі джерела.

**Рішення та висновки Конституційного Суду України**. У процесі контрольної діяльності органом конституційної юрисдикції було напрацьовано низку важливих юридичних позицій, які стали своєрідним дороговказом при подальшому реформуванні виборчого права. Серед них:

• рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України);

• рішення Конституційного Суду України від 25 березня 1998 року № 1-22/98 (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України»);

• рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2002 року № 2-рп/2002 (справа про виборчу заставу);

• рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 року № 1-45/2004 (справа про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України»);

• рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 1-5/2005 (справа про здійснення влади народом);

• рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2009 року № 1-24/2009 (стосовно конституційності Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради»);

• рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 1-50/2009 (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України);

• рішення Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 року № 7‑рп/2012 (стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України – міста Києва);

• рішення Конституційного Суду України від 5 квітня 2012 року № 8-рп/2012 (справа про висування кандидатів у народні депутати України за змішаної виборчої системи);

• рішення Конституційного Суду України від 15 травня 2014 року № 5-рп/2014 (справа про строк, на який обирається Президент України);

• рішення Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 року № 1-21/2017 (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії).

* висновок КСУ від 16 грудня 2019 року.

Висновок КСУ від 16 грудня 2019 року: Конституційний Суд України констатує, що пропоновані Законопроектом зміни щодо закріплення пропорційної виборчої системи при обранні Верховної Ради України не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Разом з тим Конституційний Суд України вважає за необхідне звернути увагу на таке.

Сутність виборчого права, як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98, складає право громадян України вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини).

Виборчі системи є важливою складовою механізму здійснення влади народом, їх зміст має значення для характеру відповідного представницького мандата та особливостей функціонування інституту конституційної відповідальності в системі представницьких органів (четверте речення підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 травня 2008 року № 11-рп/2008).

Таким чином, виборче право спрямоване на врегулювання засадничих механізмів демократичного режиму - виборів, а виборча система як спосіб формування представницького органу за підсумками голосування на виборах є важливою складовою у забезпеченні проведення виборів на демократичних засадах.

Визначення типу виборчої системи, її ознак та особливостей є питанням політичної доцільності та має вирішуватися парламентом відповідно до його конституційних повноважень за умови дотримання конституційних принципів та демократичних стандартів організації й проведення виборів. З огляду на це немає потреби (імперативності) для закріплення типу виборчої системи в Конституції України.

**Рішення Європейського суду з прав людини**. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» рішення Європейського суду з прав людини для національних судів є джерелами права. Це такі рішення, як «Суховецький проти України», «Ковач проти України», «Мельниченко проти України» та ін.

**Рішення Центральної виборчої комісії**. Відповідно до ст. 13 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV рішення Центральної виборчої комісії (далі ЦВК), прийняте в межах її повноважень, є обов'язковим для виконання всіма суб'єктами відповідного виборчого процесу чи процесу референдуму. Зазначені рішення ухвалюються у формі постанови (окрім тих, які стосуються питань внутрішньої діяльності ЦВК та можуть ухвалювати у формі протокольних рішень).

Окрім цього, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV ЦВК приймає обов’язкові для використання в роботі виборчих комісій роз’яснення і рекомендації з питань застосування законодавства України про вибори. Як приклад, постанова ЦВК «Про Роз’яснення щодо деяких питань організації роботи дільничних виборчих комісій під час проведення повторного голосування з виборів Президента України» від 8 січня 2019 року № 35, постанова ЦВК «Про Роз’яснення щодо складання та уточнення списків виборців для підготовки і проведення голосування з місцевих виборів» від 25 вересня 2015 року № 370, постанова ЦВК «Про Роз’яснення щодо виготовлення іменних запрошень на вибори народних депутатів України» від 16 вересня 2014 року № 964 та ін.

**Акти вищих судових органів**. Наприклад, постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов’язаних із виборчим процесом» від 1 листопада 2013 року № 15, постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про узагальнення практики вирішення адміністративними судами спорів про зміну виборчої адреси та місця голосування, уточнення списків виборців, які виникли під час позачергових виборів Президента України та виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів» від 12 вересня 2014 року № 9, постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про Аналіз стану законодавчої бази про вибори Президента України: напрямки та шляхи удосконалення згідно з рекомендаціями Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами та Європейської комісії "За демократію через право" (Венеціанської комісії)» від 18 вересня 2015 року № 18 та ін.

**3. Поняття та структура виборчих систем (магнітуда виборчого округу, структура виборчого бюлетеня, виборча формула та інші елементи). Класифікація виборчих систем.**

Дуже часто виборчу систему асоціюють з питанням “Як можна обирати?”. Як голоси виборців, подані під час виборів, трансформуються в мандати (повноваження надані конкретним особам за результатами голосування)?

*Що ж таке виборча система?*

Виборча система - це порядок формування органів публічної влади. Це система правил, згідно яких голоси виборців подані під час голосування переводяться у виборчі мандати. У найпростішому значенні виборча система складає сукупність правил, за якими виборці обирають своїх представників.

*Яка структура виборчої системи?*

Так, ЄСПЛ у справі «Герст (Hirst) проти Сполученого Королівства (№2)» від 6 жовтня 2005 року наголосив, що у сучасному демократичному світі існує безліч способів організації та дії виборчих систем і безліч відмінностей, зокрема, в історичному розвитку, культурі та політиці європейських держав, саме тому кожна держава має право формувати власне бачення демократії (п. 61). У справі «Метьюз (Matthews) проти Сполученого Королівства» 18.2.1999 ЄСПЛ підкреслив, що обрання виборчої системи, за допомогою якої забезпечується вільне вираження думки народи у виборі законодавчого органу, є питанням, де держава наділена широкою свободою розсуду незалежно від того буде ця система пропорційною, мажоритарною чи будь-якою іншою (п. 64).

Водночас узагальнено до елементів виборчої системи належать:

* обовязкові:

1. магнітуда округу або скільки мандатів (депутатів) буде визначено в одному окрузі;
2. структура бюлетеня, метод голосування (тобто яку форму має виборчий бюлетень, чи виборець голосує за партію, за окремого кандидата чи і за партію і за кандидата одночасно, чи відзначає він одночасно лише одного чи може визначити або ж проранжувати декількох кандидатів, визначивши їх пріоритетність)
3. виборча формула або правила переведення голосів у місця в парламенті (або мандати).

* факультативні:

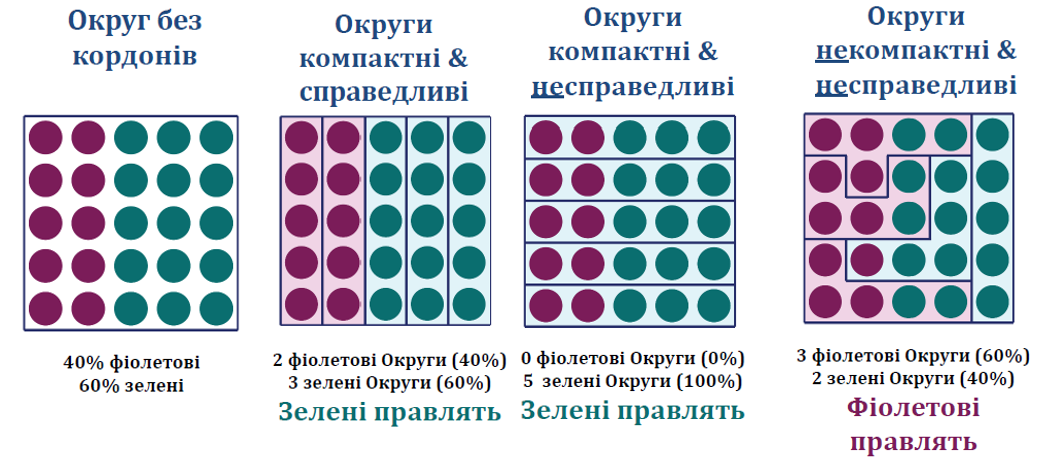
1. застосування квот,
2. виборчий бар’єр
3. вимоги легальності
4. інші елементи.

Всі ці елементи будуть по різному спрацьовувати в різних комбінаціях.

**Магнітуда округу** – кількість мандатів, які розподіляються в окрузі. Виділяють одномандатні та багатомандатні виборчі округи. Виборчий округ — це територія, від якої залежно від магнітуди округу обирається один або більше депутатів.

Актуальність питання кількісного поділу округів підтверджується доволі символічним фактом історії США, де перше Президентське вето (та єдине за 2 строки перебування Джорджа Вашингтона на посаді Президента США), застосоване 5 квітня 1792 року, стосувалося біллю Конгресу під назвою «Акт для пропорційного розподілу представників між штатами відповідно до першого перерахунку» («An Act for an apportionment of Representatives among the several States according to the first enumeration»).

Увага до проблеми розподілу меж виборчих округів загострилась після того, як губернатор штату Массачусетс США Елбридж Томас Джеррі (Elbridge Thomas Gerry) у 1842 році для перемоги своєї партії «покраяв» штат Массачусетс на округи таким чином, що їх межі почали нагадувати контур саламандри. Вказана маніпуляція з виборчою географією навіть отримала свою назву – «джеррімендеринг» (джеррі + (сала) мандер).



**Структура бюлетеня.** Якщо виборець може проголосувати лише за одного або декількох кандидатів/партії із зазначених в бюлетені, таким чином виключаючи підтримку всіх інших (за принципом “підтримую-не підтримую”) такий бюлетень є категоричним. Якщо виборцю надана можливість ранжувати кандидатів у дуже спрощеному вигляді такий бюлетень називають преференційним.

**Виборчі формули.** Виділяють такі виборчі формули як: відносної та абсолютної більшості, характерні системам пропорційного типу.

Узагальнивши виборчі формули пропорційного типу можна об’єднати у дві групи.

Перша група – формули, де встановлення результатів виборів відбувається за допомогою виборчої квоти та методу найбільших остач. Розподіл мандатів здійснюється у два етапи.

На першому, у таких формулах вимагається визначення виборчої квоти (Q) – кількості голосів виборців, необхідних для отримання одного мандата. Вона визначається шляхом ділення суми голосів (V) на загальну кількість мандатів (S) з можливими додатковими операціями. Особливості останніх і відрізняють квоти, серед яких: «Стандартна квота» або «квота Хейра» (Q = V/S), «Квота Гаґенбаха-Бішоффа» (Q = V/(S+1)), «Квота Друпа» (Q = (V/(S+1))+1) та інші.

Вплив різних квот менш відчутний при великих значеннях магнітуди (її значення на парламентський виборах в Україні є дуже великим – 225 мандатів).

Друга група – формули, де встановлення результатів виборів відбувається за допомогою методу найбільшого середнього. «метод Д’Ондта» (послідовність дільників 1, 2, 3 і т.д., переважно сприяє партіям з високим рівнем підтримки), «метод Сент-Лагю» (послідовність дільників 1, 3, 5, 7 і т.д., переважно сприяє партіям з невисоким рівнем підтримки), «модифікований метод Сент-Лагю» (порівняно з попереднім перший дільник змінюється на 1.4, чим зменшується надмірне сприяння «партіям з невисоким рівнем підтримки) та інші.

1. **Класифікація виборчих систем.**

*Які виборчі системи є найбільш поширеними?*

Виборча система кожної країни по суті є унікальною комбінацією елементів, на сьогодні в світі розрізняють сотні різновидів виборчих систем.

Проте їх можна об'єднати навколо трьох основних груп:

1) системи абсолютної більшості або відносної більшості (мажоритарні);

2) системи пропорційного представництва;

3) змішані системи.



Сьогодні в світі переважають пропорційні виборчі системи (86 країн - 36%), друге місце впевнено займає мажоритарна система відносної більшості (64 країни -27%).

**Мажоритарні виборчі системи** є найбільш традиційними та найстарішими з виборчих моделей, та застосовувались у Великобританії та окремих її колоніях ще у 15 столітті.

Мажоритарні виборчі системи виходять з простого принципу - обраним(и) вважається кандидат (партія), який (яка) набрав більшість голосів виборців.

Мажоритарні вибори можуть відбуватися в одномандатних (в результаті обирається один кандидат) або в багатомандатних (обираються декілька кандидатів) виборчих округах.

В контексті одномандатних округів до мажоритарних виборчих систем можемо віднести:

- мажоритарну систему відносної більшості (англ. FPTP, застосовується принцип “the first-past-the-post” - “перший, що прийшов до фінішу” або “winner takes all” - “переможець отримує все”);

- мажоритарну систему абсолютної більшості (англ. “the two-round system, TRS” або “двотурова виборча система”, також відома під назвами “second ballot” - “другий бюлетень”, “runoff voting” - “повторне голосування”);

- альтернативне голосування (англ. alternative voting, AV, також відома під назвою “instant-runoff voting” - “рейтингове голосування”)

Мажоритарні системи застосовуються і в багатомандатних округах, з найпопулярніших можна виділити:

* систему єдиного неперехідного голосу;
* система блокового голосування;
* система обмеженого голосування

Перевагами мажоритарних виборчих систем є:

• високий рівень зв'язку депутата і виборців;

• простота підрахунку голосів та встановлення результату виборів;

• зрозумілість для суб’єктів виборчого процесу, насамперед виборців.

Недоліками мажоритарних систем є:

• велика кількість втрачених голосів (втрачаються голоси усіх кандидатів окрім переможця виборів);

• сприятливість до підкупу виборців та «джеррімендерингу» (в невеликих округах легше впливати на електоральну поведінку та маніпулювати із формуванням меж округів);

• формування суспільного сприйняття кандидата як представника виборчого округу (актуально для загальнодержавних виборів у декількох одномандатних округах);

• складність забезпечення права голосу внутрішньо переміщених та інших мобільних груп населення (оскільки виборець повинен бути включений до виборчого списку конкретного округу).

Пропорційна система застосовується лише у багатомандатних виборчих округах, оскільки очевидно, що пропорційно розділити один мандат неможливо. Чим більше маднатів в окрузі, тим більш пропорційним буде результат.

Ідею пропорційної виборчої системи запропонував ще наприкінці XVIII ст. але застосовуватись почала вона лише наприкінці ХІХ ст. Саме тоді була сформована думка, що пропорційне представництво є єдиним засобом забезпечення реальної влади більшості населення країни, ефективного представництва меншин, а також всіх істотних груп виборців, в той час як мажоритарна система порушує свободу виборців, провокує шахрайство, корупцію й спотворює результати волевиявлення. Перші кроки до впровадження пропорційної системи були зроблені у 1855 р. в Данії, 1888 р. – у Сербії, 1889 р. – у Бельгії, 1891 р. – при виборах установчих зборів Швейцарії і т. д. Зокрема, в Бельгії спочатку окремі її елементи були впроваджені на виборах до комун (1895), а пізніше під впливом ідей Д’Ондта був прийнятий закон (1899) щодо запровадження пропорційної системи на парламентських виборах.

Найпоширенішою серед пропорційних виборчих систем є система пропорційного представництва за партійними списками (відкритими або закритими), для декількох країн характерна система єдиного перехідного голосу.

При системі закритих партійних списків виборець не може впливати на розміщення кандидатів у виборчому списку навідміну від системи відкритих списків.

За пропорційних систем важливу роль відіграє те скільки мандатів отримає партія. Для того щоб це встановити використовуються такі елементи виборчої системи як подолання прохідного бар'єру, спосіб голосування або структура бюлетеня та формула розподілу мандатів (місць). Залежно від застосування різноманіття цих елементів кількість мандатів може суттєво відрізнятися.

Встановлення високого виборчого бар'єру застосовується, якщо країна хоче отримати більш структурований парламент без невеликих регіональних партій. Європейський суд з прав людини у справі «Юмак та Cадак проти Туреччини» визначає що високий 10% виборчий бар’єр не порушує виборчих прав, оскільки він застостосовується на засадах рівності для всіх партій, його встановлення не суперечить Європейській конвенції з прав людини, яка, не зобов'язує країни-учасники застосовувати виборчу систему, яка гарантуватиме в парламенті місця партіям з істотною регіональною підтримкою незалежно від результатів голосування за них в інших регіонах країни.

Конституційний Суд України у рішенні від 26 лютого 1998 року № 1-13/98 (справа про вибори народних депутатів України) 4-відсоткового прохідного бар’єра на парламентських виборах є питанням політичної доцільності і воно має вирішуватися Верховною Радою України (п. 5).

КС Латвії у рішенні від 23.09.2002, (кількість політичних сил у 1-му Сеймі дорівнювала 20-ти спискам, у 2-му – 25, у 3-му – 22, у 4-му – 20) наголосив: «При встановленні відсоткового бар’єру законодавець має враховувати, що він не повинен бути надто високим». А Конституційний Суд Чехі у рішенні N 37/7 SbNU 251 від 02.04.1997 зазначив, що в результаті його застосування є недопустимою ситуація, коли вибори перестають бути демократичними».

Парламентська Асамблея Ради Європи у резолюції 2007 року № 1547 рекомендує країнам з усталеними демократичними традиціями не встановлювати прохідний бар’єр вище 3%. Для перехідних демократій прийнятним є розмір легального бар’єра від 3 до 5 відсотків (нижчий від 3% є малоефективним, тоді як вищий від 5% може розглядатись як дискримінаційний). Тому, як зазначено у вищевказаній резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи, завданням держави є пошук балансу між справедливим представництвом думок суспільства і ефективністю парламенту та уряду.

Перевагами пропорційних виборчих систем є:

• репрезентативність та пропорційність результатів виборів, де кількість отриманих мандатів у парламенті максимально наближена до результата волевиявлення;

• зменшення кількості втрачених голосів та політичний плюралізм, який забезпечується представництвом різноманітних партій, навіть із незначним рівнем підтримки (однак ця перевага може бути частково нівельована застосуванням високого прохідного бар’єру);

• сприяння до формування партійної системи, оскільки участь у виборах вимагає висувати списки кандидатів і, як наслідок, призводить до об’єднання прихильників спільної ідеології.

Недоліками пропорційних систем є:

• надмірна фрагментарність та роздробленість парламенту, яка може призвести до нестабільності коаліції та сформованого нею уряду;

• послаблення зв'язку депутата і виборців;

• сприяння внутрішньопартійній корупції (щодо формування списку кандидатів) і диктатурі партійних лідерів (характерно для виборчих систем із закритими списками);

• складність (порівняно з мажоритарними системами) підрахунку голосів та встановлення результатів виборів.

Також виділяють ***з***мішані та паралельні (комбіновані), які поєднують мажоритарну та пропорційну складові.

За паралельної виборчої системи незалежно одна від одної застосовуються мажоритарна та пропорційна складові, тобто одна частина складу парламенту обирається за мажоритарною виборчою системою, а інша - за пропорційною виборчою системою. Натомість змішана система передбачає, що кількість отриманих партією мандатів (включаючи кандидатів обраних в мажоритарних округах) відповідає результату партії за пропорційною складовою, така система сприяє зв'язкам з виборцями округу, а разом з тим забезпечує пропорційне представництво.

Венеційська комісія констатує, що універсальної виборчої системи систем не існує, кожна держава самостійно яку саме унікальну комбінацію елементів обрати залежно від існуючих викликів та передумов (Венеціанська комісія 2002: розділ II.4 Керівних принципів).

**Лекція 2**

**5. Реформування виборчого законодавства. Виборчий кодекс України. Виборча система в Україні.**

**6. Правове регулювання виборів в Україні.**

**6.1. Суб’єкти виборчого процесу.**

**6.2. Загальна характеристика стадій виборчого процесу.**

**5. Реформування виборчого законодавства. Виборчий кодекс України. Виборча система в Україні.**

З 1991 року дискусії щодо реформування виборчого законодавства точилися навколо пошуку оптимальної виборчої, тому дуже часто етапи реформування ототожнюють з періодами коли змінювалася виборча система. За часи незалежності в Україні застосовувалися усі основні моделі виборчих систем: мажоритарного, пропорційного та комбінованого типу.

Перший виборчий закон в Україні був прийнятий 18 листопада 1993р. Законом встановлювалась мажоритарна система абсолютної більшості, тобто обраним вважався той кандидат, «який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, але не менше як 25 % від числа виборців, внесених до списку виборців даного округу».

Другий тур виборів також відбувався за системою абсолютної більшості.

У ст. 43 Закону було введено ліміт явки виборців на виборчі дільниці: «вибори вважаються такими, що не відбулися, якщо в них взяло участь менше як 50 % від числа виборців, внесених до списку виборців даного округу».

В результаті після першого туру було розподілено лише 49 мандатів, всього після другого туру – 338. Інші мандати розподілялися впродовж всього часу аж до наступних виборів.

Після невдалої практики застосування мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості на парламентських виборах, пошук оптимальної моделі виборчої системи продовжився. Таким чином, за паралельною системою в Україні відбувалися парламентські вибори в 1998, 2002, 2012, 2014, 2019 рр. та за пропорційною системо із закритими списками 2006, 2007 рр.

Процес реформування виборчого законодавства та виборчої системи був відновлений після 2014 року. Крім того, виборча реформа була одним із ключових положень Коаліційної угоди після позачергових парламентських виборів 2014 року. Фактично цей процес тривав понад 5 років та завершився прийняттям 19 грудня 2019 року Виборчого кодексу, який об'єднав та уніфікував виборче законодавство, впровадив нові виборчі системи на парламентських та місцевих виборах.

Слід звернути увагу на такі новели:

1. на парламентських виборах як:

* Запровадження пропорційної виборчої системи за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій
* Впровадження гендерних квот на рівні 40% (ч. 12 ст. 154): “Під час формування загальнодержавного та регіональних виборчих списків партія повинна забезпечити присутність у кожній п’ятірці (місцях з першого по п’яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі)”.
* При розподілі мандатів за правилами відкритих списків, змінено магнітуду округу (територіальну організацію виборів) на багатомандатні регіональні виборчі округи (всього 27).

****

* Запровадження гарантованих мандатів для першої 9 у загальнодержавному списку, що посилює закритий характер списків.
* Впровадження «бар’єра» для просування кандидатів у списках на рівні не менше 25% загальнодержавної виборчої квоти, що послаблює вплив виборців на просування кандидатів у виборчих списках прохідних партій
* Нова форма бюлетеню, за якої виборець має обовязково проголосувати за піртію і факультативно може проставити порядковий номер кандидата від цієї партії наприкінці тексту всього бюлетеня. Необхідність двічі проставити відмітки та незручне розташування місця для номера конкретного кандидата де-факто стимулює виборців до збереження практики голосування за закриті партійні списки. Така форма бюлетеня продукує ефект “зв'язаного голосування”
* Плаваюча магнітуда, тобто кількість мандатів, що розподілятимуться за регіональними виборчими списками залежатиме від кількості дійсних голосів, фактично залежатиме від явки виборців у тому чи іншому виборчому регіоні.

1. на місцевих виборах застосовуються такі виборчі системи:

Мажоритарна відносної більшості

1. Міського голови (до 90 тис.)
2. Сільського голови
3. Селищного голови
4. Старости села, селища

Мажоритарна абсолютної більшості

1. Міського голови (кількість виборців дорівнює або більше 90 тис.)

Єдиний неперехідний голос (система відносної більшості в багатомандатних округах)

1. деп. районної ради
2. деп. районної у місті ради
3. деп. міської ради (до 90 тис.)
4. деп. селищної ради
5. деп. сільської ради

* Організація партії формує список кандидатів у кожному багатомандатному окрузі
* Магнітуда багатомандатних округів від 2 до 4
* Середня орієнтовна кількість таких багатомандатних округів визначається як ціла частка від ділення кількісного складу відповідної ради на 3
* При утворенні багатомандатних виборчих округів відхилення від їх середньої орієнтовної кількості не може становити більше ніж 1 округ
* Відхилення кількості виборців не може перевищувати 15% орієнтовної середньої кількості виборців в окрузі
* Організація партії повинна забезпечити представництво не менше 30% осіб однієї статі у загальній кількості кандидатів до відповідної ради
* Обраними є кандидати, які отримали найбільшу порівняно з іншими кандидатами кількість голосів виборців (якщо на на останній мандат у цьому окрузі претендують два або більше кандидатів у депутати, ТВК приймає рішення про призначення повторного голосування)

Система пропорційного представництва за відкритими списками

1. деп. Верховної Ради АРК
2. деп. обласних рад
3. деп. міських рад (кількість виборців дорівнює або більше 90 тис.)

* Виборча система схожа на «парламентську».
* Проте відсутні гарантовані мандати для 9 перших місць у єдиному виборчому списку.
* Регіональні виборчі списки організації партії повинні включати не менше 5 і не більше 12 кандидатів у депутати.
* Під час формування єдиного та регіональних виборчих списків організація партії повинна забезпечити присутність у кожній п’ятірці (місцях з першого по п’яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше 2 кандидатів кожної статі).
* Вимога для просування кандидатів у списках на рівні не менше 25% також присутній

**6. Правове регулювання виборів в Україні.**

Правове регулювання виборів в Україні здійснює: Конституція України «Виборчий кодекс України”, «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV, «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 року № 698-V, «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року № 2365-III та низка інших законів та підзаконних актів.

Демократія — це насамперед ясність процедур при неочікуваності результатів (Адам Пшеворський).

“Виборчий процес - це здійснення визначеними у Кодексі суб’єктами протягом встановленого періоду часу процедур, пов’язаних із підготовкою і проведенням відповідних виборів, встановленням та оприлюдненням їх результатів” (ст. 20 Виборчого кодексу України).

Відповідно до ст. 21 Виборчого кодексу виборчий процес базується на засадах:

1. гарантування реалізації виборчих прав громадян, визначених Конституцією України та Кодексом;

2) дотримання основних принципів виборчого права, визначених Конституцією України та Кодексом;

3) законності та заборони протиправного втручання будь-кого у виборчий процес;

4) політичного плюралізму та багатопартійності;

5) публічності і відкритості виборчого процесу, усіх його процедур з урахуванням обмежень, встановлених законом, належного інформування виборців та інших суб’єктів виборчого процесу;

6) свободи передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів і суб’єктів їх висування на відповідних виборах до засобів масової інформації незалежно від їх форми власності, крім засобів масової інформації, засновниками яких є партії (організації партій).

**6.1. Суб’єкти виборчого процесу.**

Відповідно до ст. 22 Виборчого кодексу України:

Суб’єктом виборчого процесу відповідних виборів є:

1) виборець, який має право голосу на відповідних виборах;

Згідно ч. 2 ст. 6 ВКУ одним з двох основних вибрчих прав громадян України є право голосу на виборах. Це право як і статус виборця є вихідним у виборчому процесі, оскільки виступають передмою реалізації інших виборчих прав, таких як робота членом виборчих комісій або здійснення передвиборної агітаії.

Вибори в Україні є загальними. Право голосу мають громадяни України, яким на день голосування виповнилося 18 років (важиво звернути що мова йде саме про день голосування, а не початок виборчого процесу). Не має права голосу громадянин, визнаний судом недієздатним. Підставою реалізації виборцем свого права голосу на виборах є його включення до списку виборців на виборчій дільниці, а на місцевих виборах право голосу мають виборці, які належать до відповідної територіальної громади.

2) виборча комісія, уповноважена здійснювати підготовку і проведення відповідних виборів;

Згідно ст. 32 ВКУ В Україні утворюються і діють передбачені Кодексом виборчі комісії як незалежні органи адміністрування виборчих процесів, які відповідно до своїх повноважень забезпечують здійснення визначених Конституцією України та цим Кодексом основних принципів виборчого права, засад виборчого процесу, реалізацію виборчих прав громадян України, підготовку та проведення виборів.

В Україні діє триланкова система виборчих комісій (незалежна модель адміністрування виборів), яку очолює Центральна виборча комісія.

До виборчих комісій належать:

1) Центральна виборча комісія;

2) окружні виборчі комісії;

3) територіальні виборчі комісії;

4) дільничні виборчі комісії.

ЦВК та ТВК є постійно діючими. Так як виборчі комісії є суб’єктами владних повноважень, їх діяльність регулюється спеціально-дозвільним методом, тому згідно ч. 3 ст. 32 ВКУ виборчі комісії діють на підставі, в межах повноважень та у спосіб, встановлені Конституцією України, цим Кодексом та законами України.

3) партія (організація партії), яка висунула кандидатів на відповідних виборах;

Суб’єктом виборчого процесу є лише партія, яка висунула кандидатів на відповідних виборах. Однак партії функціонують постійно і мають право займатись власною статутною діяльністю під час і поза межами виборчого процесу. Лише після висування кандидатів партія стає суб’єктом виборчого процесу, а відтак вона наділяється відповідними правами суб’єкта виборчого процесу і на неї поширюється низка обмежень (наприклад, щодо порядку ведення передвиборної агітації). На окремих видах виборів в Україні право висування кандидатів у депутати реалізується виборцями лише через партії, наприклад на виборах народних депутатів України. Згідно ст. 154 ВКУ висування кандидатів у депутати партією, формування та затвердження загальнодержавного виборчого списку та регіональних виборчих списків здійснюються на її з’їзді (зборах, конференції) у порядку, встановленому статутом партії та цією статтею. Партія може висунути кандидатом у депутати особу, яка є членом цієї партії, або безпартійну особу. Рішення з’їзду (зборів, конференції) партії про висування кандидатів у депутати від партії приймається шляхом затвердження загальнодержавного виборчого списку та регіональних виборчих списків кандидатів у депутати. Таке рішення підписується керівником партії і скріплюється печаткою партії.

4) кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах у порядку, встановленому цим Кодексом;

Для реєстрації особи кандидатом на виборах вона повинна відповідати цензам щодо пасивного виборчого права та подати визначені ВКУ документи до ЦВК або ТВК (щодо місцевих виборів). Після перевірки поданик документів виборча комісіє приймає рішення про реєстрацію або відмову в реєстрації кандидатом на відповідних виборах. Лише після реєстрації особа є суб’єктом виборчого процесу, їй видається відповідне посвідчення.

5) офіційний спостерігач від кандидата чи партії (організації партії) - суб’єкта відповідного виборчого процесу або від громадської організації, зареєстрований у порядку, встановленому цим Кодексом.

Нагляд за дотриманням принципів виборчого права, міжнародних стандартів та виборчого законодавства здійснює система офіційних спостерігачів. Однак не усі офіційні спостерігачі є суб’єктами виборчого процесу. До них відносяться лише офіційні спостерігачі від політичних партій, кандидатів та громадських організацій. Згідно ст. 58 ВКУ Офіційним спостерігачем може бути виборець (крім офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій). Офіційним спостерігачем не може бути:

1) особа, яка є громадянином (підданим) держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом;

2) особа, пропозиції стосовно якої ініційовано або внесено державою, визнаною Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом;

3) член виборчої комісії;

4) посадова або службова особа органу виконавчої влади, органів прокуратури або суду, правоохоронних органів, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування;

5) військовослужбовець, поліцейський, співробітник Служби безпеки України, особа рядового чи начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України;

6) особа, яка проходить альтернативну (невійськову) службу;

7) особа, яка має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, що не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Також до виборів обов'язково долучаються:

- поліція для забезпечення порядку та безпеки виборців;

- журналісти для висвітлення дотримання під час виборів засад “fair play” (з англ. чесної гри) та інформування виборців про хід та результати виборів;

- суд для розгляду спорів, що виникають в результаті виявлення порушень виборчого законодавства;

- органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, що сприяють організації виборів, реєстрації виборців;

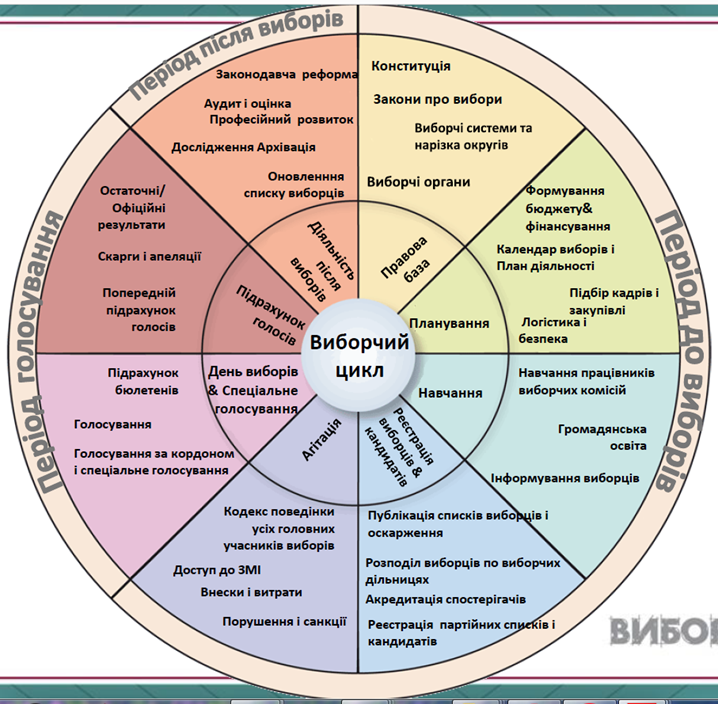
- міжнародні спостерігачі, а саме спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій. Офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій не є суб'єктами виборчого процесу, однак також здійснюють спостереження.

В підсумку головну роль у виборах відіграють суб'єкти виборчого процесу, водночас допоміжні функції виконують й інші учасники виборчого процесу.

До суб'єктів виборчого процесу переважно відносять: виборців, органи, що проводять вибори (виборчі комісії, міністерства, місцеві органи влади), кандидатів та їх партії, а також офіційних спостерігачів.

Інші учасники (хоча й не є суб'єктами) сприяють виборам, серед яких: суди, поліція, журналісти, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, міжнародні спостерігачі та інші.

**6.2. Загальна характеристика стадій виборчого процесу.**



На сьогодні виборчий процес включає в себе такі основні етапи:

I. Висування кандидатів у депутати.

II. Утворення виборчих комісій (крім ЦВК).

III. Реєстрація кандидатів у депутати.

IV. Проведення передвиборної агітації.

V. Складання списків виборців, їх перевірка та уточнення.

VI. Голосування.

VII. Підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування.

VIII. Встановлення результатів виборів народних депутатів України та їх офіційне оприлюднення.

Найчастіше виборчий процес починається з **формування виборчої інфраструктури**, тобто зі створення виборчих округів, утворення виборчих дільниць у цих округах та виборчих органів. В Україні виборчі округи на парламентських виборах є постійними, утворені та закріплені у виборчому законодавстві. ЦВК постійно діючий орган.

**Висування та реєстрація кандидатів.** На цьому етапі визначається перелік осіб, серед яких виборці будуть обирати найкращих собі представників. Головною умовою для висування та реєстрації кандидатів є дотримання визначених національним законодавством виборчих цензів (див. Модуль \_\_). Висування кандидатів може здійснюватися як партіями, так і шляхом самовисування. Також висування може здійснюватися шляхом збору підписів виборців (наприклад, у Швейцарії, Нідерландах). У США, Великій Британії, Ізраїлі, Іспанії, Італії, Франції та інших країнах використовується практика так званих попередніх виборів або як ще їх називають “праймеріз”. Таким чином, партії визначають кандидатів, які їх представлятимуть під час основної виборчої кампанії. Ще однією умовою для реєстрації кандидатів може бути необхідність сплати виборчої застави.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2002 року № 2-рп/2002 грошова застава є лише умовою реалізації пасовного виборчого права, а не виборчим цензом. Також вноситься грошова застава на парламентських виборах у розмірі 1000 мінімальних зарплат, на президентських – 650, встановлених на день початку виборчого процесу.

Після завершення висування та реєстрації кандидати та політичні партії можуть взяти участь у **формуванні виборчих органів**, зазвичай середньої та базової ланок. Адже кожен з цих суб'єктів має право на представництво у виборчих органах.

Окружна виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією не пізніш як за шістдесят два дні до дня голосування у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше дванадцяти і не більше вісімнадцяти осіб.

Дільнична виборча комісія утворюється відповідною окружною виборчою комісією не пізніш як за вісімнадцять днів до дня голосування у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії.

Склад ДВК повинен налічувати:

• для малих (з чисельністю виборців до 500 осіб) дільниць – 10-14 осіб;

• для середніх (з чисельністю виборців від 500 до 1500 осіб) дільниць – 12-16 осіб;

• для великих (з чисельністю виборців понад 1500 осіб) дільниць – 14-18 осіб.

На виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищує 50 осіб, ДВК може утворюватися у складі голови, секретаря та 2-4 членів комісії.

Суб'єктами подання кандидатур до складу ОВК/ДВК є:

• політичні партії, депутатські фракції яких зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання;

• політичні партії – суб’єкти виборчого процесу, кандидати у депутати від яких зареєстровані у загальнодержавному окрузі.

**Проведення передвиборної агітації.**

Ніколи стільки не брешуть, як під час війни, після полювання і до виборів (Отто фон Бісмарк).

Передвиборна агітація здійснює значний, якщо не визначальний, вплив на результати голосування, адже по суті формує у виборців уявлення про кандидатів та партій, які висунули цих кандидатів. Тому одним із завдань держави є встановлення однакових конкурентних правил для всіх учасників виборчого процесу з дотриманням принципів виборчого права, зокрема вільних та рівних виборів.

Проведення передвиборної агітації: 1) може здійснюватися як кандидатами (включаючи партії, які висунули кандидатів), так і виборцями; 2) обмежена у часі виборчим процесом; 3) залежить зазвичай від реєстрації кандидатів, які лише після цього мають право на здійснення агітації.

“Передвиборна агітація - це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата, партію (організацію партії) - суб’єктів виборчого процесу. Передвиборна агітація може здійснюватися у будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України.

Передвиборна агітація може проводитися у таких формах:

1) проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями;

2) проведення мітингів, походів, демонстрацій;

3) проведення публічних дебатів, дискусій, "круглих столів", прес-конференцій щодо положень передвиборних програм та політичної діяльності кандидатів, партій (організацій партій) - суб’єктів виборчого процесу;

4) оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв’ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень;

5) розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації;

6) розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами;

7) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач, проведення інших публічних заходів за підтримки кандидата, партії (організації партії) - суб’єкта виборчого процесу, а також оприлюднення інформації про таку підтримку;

8) публічні заклики голосувати за або не голосувати за кандидата, партію (організацію партії) - суб’єкта виборчого процесу або публічні оцінки їхньої діяльності;

9) встановлення агітаційних наметів;

10) в інших формах, що не суперечать Конституції України та законам України.

Безумовною перевагою прийняття Виборчого кодексу України є уніфікація правил ведення передвиборної агітації для усіх типів виборів у розділі 8 книги першої. Проте уніфікація правового регулювання не єдина новела ВК України.

Так, у ч. 2 ст. 51 ВК України було закріплено, що громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, партій (організацій партій) – суб’єктів виборчого процесу, політичні, ділові та особисті якості кандидатів, вести агітацію за або проти кандидатів, партій (організацій партій).

Абзацом 2 ч. 6 ст. 51 ВК України щодо офіційних повідомлень в період виборчого процесу про дії кандидатів, які є посадовими особами органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування, пов’язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, встановлено заборону на згадку про участь у виборах відповідних осіб чи про наміри щодо їхньої діяльності у разі обрання.

У ч. 5 ст. 51 ВК України було вперше закріплено поняття та встановлено заборону на здійснення прихованої передвиборної агітації. Зокрема, визначено, що реклама друкованих видань (газет, журналів, книг), інших товарів та послуг з використанням прізвищ чи зображень (портретів) кандидатів, назв чи символіки політичних партій – суб’єктів виборчого процесу вважається передвиборною агітацією. До передвиборної агітації також належить використання символіки (гімну, прапора, розпізнавального знака, девізу) або логотипів партії – суб’єкта відповідного виборчого процесу, використання передвиборних слоганів, гасел кандидатів, партій (організацій партій) – суб’єктів відповідного виборчого процесу, а так само повідомлення про проведення видовищних чи інших публічних заходів на підтримку партії, кандидата або про підтримку зазначених заходів кандидатами, партіями (організаціями партій) – суб’єктами відповідного виборчого процесу, а також привернення уваги до участі у таких заходах партій чи певних осіб як кандидатів.

Також суддям варто звернути увагу, що згідно ч. 6 ст. 57 ВК України забороняється проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям грошових коштів чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей. Така передвиборна агітація або надання виборцям грошових коштів чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати чи не голосувати за певного кандидата, партію (організацію партії) або згадуванням імені кандидата, назви партії (організації партії) вважається підкупом виборців. При цьому жодних виключень щодо товарів, що містять візуальні зображення назви, символіки, прапора партії (так званої «партійної брендованої продукції»), як це було визначено у ч. 14 ст. 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України», не встановлено.

**Складання списків виборців, їх перевірка та уточнення.** Окрім виборчих цензів, обов'язковою умовою для того, щоб отримати виборчий бюлетень є включення виборця до списків виборців. Це продиктовано, в першу чергу, необхідністю обліку виборців й друку відповідної кількості виборчих бюлетень, а також недопущення випадків неправомірного багаторазового голосування. Списки виборців формуються на основі даних про реєстрацію виборців, що може здійснюватися як спеціальними органами так і органами з адміністрування виборів. Формування списків виборців на основі достовірних даних про кількісний та персональний склад виборців сприяє проведенню чесних, загальних та рівних виборів.

**Голосування, підрахунок голосів виборців та встановлення результатів виборів** є ключовими виборчими процедурами, стадіями виборчого процесу, бо саме від них залежать результати виборів та формування представницьких органів влади, обрання посадової особи.

**Голосування.** Днем голосування є остання неділя жовтня п’ятого року повноважень Верховної Ради України. Голосування відбувається з 8-ї до 20-ї години без перерви у приміщенні для голосування або за місцем перебування виборців (які за віком, у зв'язку з інвалідністю чи за станом здоров'я не здатні пересуватися самостійно).

**Підрахунок голосів виборців та встановлення результатів виборів.**

ЦВК на своєму засіданні на підставі протоколів ОВК про підсумки голосування не пізніш як на 15-й день з дня голосування встановлює результати виборів депутатів. Не пізніш як на 5-й день після встановлення результатів виборів ЦВК зобов’язана оприлюднити результати в офіційних друкованих виданнях.

Логічним завершенням виборчого процесу є оприлюднення результатів виборів, а також припинення функціонування частини виборчої інфраструктури.

В Україні виборчий процес завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів народних депутатів.

Залежно від виборчої системи можуть виникати додаткові етапи виборчого процесу. Наприклад, за умов мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості, в разі коли жоден з кандидатів не отримав більше 50% голосів, відбувається другий тур виборів (в Україні на виборах Президента ця стадія називається повторне голосування).

В Кодексі належної практики у виборчих справах підкреслюється, що стабільність закону є вирішальною для довіри до виборчого процесу.

В підсумку,

Виборчий процес складається з виборчих процедур, які відбуваються у певній послідовності або без такої протягом обмеженого часового проміжку та спрямовані на забезпечення виборчих прав громадян.

Найбільш важливі або декілька виборчих процедур можуть складати етапи (стадії) виборчого процесу.

У переважній більшості країн світу виборчий процес складається з: 1) формування виборчої інфраструктури - визначення виборчих округів, утворення виборчих дільниць у цих округах та виборчих органів; 2) реєстрації виборців, висування та реєстрації кандидатів, здійснення передвиборної агітації; 3) голосування, підрахунок голосів, встановлення та оприлюднення результатів виборів.

*Чому дотримання виборчих процедур є важливим для виборчого процесу?*

Враховуючи швидкоплинність виборчого процесу, чітка структурованість його етапів дає можливість вчасно встановити результати виборів та сформувати органи влади, тобто залишатися демократичною державою.