

Розік Марія Василівна

Правові засади електоральної участі громадян України на парламентських виборах 1998–2019 рр.

УДК 324(477)(091)«1998/2019»
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616-2019-5-25-32>

Розік Марія Василівна
аспірантка кафедри політології
та державного управління
факультету історії, політології
та національної безпеки
Східноєвропейського
національного університету
імені Лесі Українки
пр. Волі, 13, Луцьк, Україна

У статті здійснено аналіз еволюції правових засад електоральної участі громадян України на парламентських виборах 1998–2019 рр. Необхідність дослідження спричинена тим, що сьогодні демократично організовані вибори є «лакмусовим папірцем» демократії. Особливої уваги в цьому контексті набуває процес формування, реалізації та стабільності виборчого законодавства, забезпечення рівності всіх учасників політичного процесу. Досвід проведення парламентських виборів в Україні демонструє наявність тенденції, що виборче законодавство регулярно змінюється залежно від політичної кон'юнктури і часто є засобом маніпуляції правлячих кіл.

За результатами дослідження визначено, що участь громадян у виборах депутатів Верховної Ради України, крім Основного закону та законів про вибори народних депутатів, унормовують такі політико-правові акти: про Центральну виборчу комісію, про Державний реєстр виборців, зміни до вказаних законів, урядові постанови, накази, законодавчі акти суміжних галузей права та підзаконних нормативних актів, що регулюють окремі питання політичної участі й електорального процесу загалом. Аналіз становлення правової бази електоральної участі громадян у виборах українського парламенту свідчить про вплив двох тенденцій суспільного розвитку: посттоталітарного та демократичного. Перехідний період відзначився впровадженням демократичних цінностей, остаточному закріпленню яких заважали наміри владної еліти зберегти свої позиції. Свідченням цього є відсутність стабільності виборчого законодавства, регулярне оновлення законів про вибори відповідно до політичної кон'юнктури. Водночас були розроблені комплексні нормативно-правові акти, що забезпечують незалежність і добросовісність виборів, повноцінну та поінформовану участь у виборчому процесі. Важливим кроком на шляху забезпечення європейських стандартів виборів стало ухвалення проекту Виборчого кодексу. Цей кодифікований документ, що знаходиться на доопрацюванні, в разі остаточного ухвалення сприятиме узгодженості виборчих норм, системності, спростить практичне застосування виборчого законодавства.

Ключові слова: закон, вибори, виборче законодавство, виборчий процес, електоральна участь, парламент.

Демократично організовані вибори є «лакмусовим папірцем» демократії. Якщо вони проходять за правилами, з виконанням усіх демократичних процедур, то такі вибори є вагомим чинником легітимності новообраної влади. Особливої ваги в цьому контексті набуває процес формування, реалізації та стабільності виборчого законодавства, забезпечення рівності всіх учасників політичного процесу. Водночас досвід проведення парламентських виборів в Україні демонструє наявність тенденції, яка майже перетворилася на закономірність, що виборче законодавство регулярно змінюється залежно від політичної кон'юнктури і часто є засобом маніпуляції правлячих кіл.

Правове регулювання виборчого процесу є предметом ґрунтовного аналізу таких вчених, як В. Авер'янов, В. Борденюк, Р. Давидович, Ю. Ключковський, О. Лавринович, І. Кресіна, М. Мельник, Є. Перегуда, В. Погорілко, М. Рябець, М. Ставнийчук, Ю. Тодик, В. Федоренко, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін. Проте шляхи удосконалення виборчого законодавства та виборчої системи загалом тривають.

Метою статті є аналіз еволюції правових засад електоральної участі громадян України на парламентських виборах 1998–2019 рр.

Результати. Структура нормативно-правового забезпечення електоральної участі громадян включає систему юридичних норм, правил і про-

цедур, які гарантують належний рівень організації виборів усередині держави.

Нормативно-правове регулювання виборчого процесу в Україні здійснюється відповідно до вітчизняного законодавства з урахуванням європейських норм і практик демократичної організації та проведення виборів за рекомендаціями Бюро з демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ (БДІПЛ), Венеціанської комісії, Парламентської асамблеї Ради Європи, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи та ін.

Електоральний процес на парламентських виборах України регулюється положеннями Конституції України, законами про вибори народних депутатів, Про Центральну виборчу комісію, Про Державний реєстр виборців, Про політичні партії в Україні, Про доступ до публічної інформації, Про громадські об'єднання та багатьма іншими нормативно-правовими актами.

В Україні за роки незалежності відбулися суттєві зміни у правовому регулюванні виборів. Перші вибори Верховної Ради, що проводилися за дії нової Конституції України, відбулися 29 березня 1998 р. Згідно зі ст. 75 єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент. Конституційний склад Верховної Ради налічує чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого

права шляхом таємного голосування строком на чотири роки (ст. 76) [2].

Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 р. (зі змінами від 11 грудня 1997 р., від 25 грудня 1997 р., від 30 грудня 1997 р.) було запроваджено змішану (мажоритарно-пропорційну) систему виборів [4]. Депутатом України міг бути обраним громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Конституцією знижено віковий ценз пасивного виборчого права для народних депутатів із 25 до 21 року. Натомість ценз осілості збільшено з двох до п'яти років. Виборчий ценз складає 4%.

Важливим є той факт, що ст. 3, ч. 7 закону дозволяла балотуватися в депутати військовослужбовцям Збройних Сил, Національної гвардії, Прикордонних військ, Управління державної охорони, військ Цивільної оборони, Служби безпеки України та інших військових формувань. Особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, судді та прокурори, а також державні службовці могли зареєструватися кандидатами в депутати, якщо на момент реєстрації вони подадуть до окружної виборчої комісії особисте зобов'язання про припинення виконання службових повноважень на період виборчої кампанії. Обмеження щодо отримання депутатського мандату стосувалися осіб, які проходили строкову військову або альтернативну (невійськову) службу (норма закону втратила чинність, як така, що не відповідає Конституції України на підставі Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р.).

Право висувати кандидатів у депутати мали громадяни України, політичні партії, блоки партій і безпосередньо громадяни самовисуванням, а також збори громадян і трудові колективи (ст. 20, ч. 1). Політичні партії, виборчі блоки партій висували кандидатів у депутати єдиним списком для участі у виборах по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу. В одномандатних виборчих округах кандидати у депутати висувалися на зборах обласних, республіканських, міських осередків політичних партій і виборчих блоків партій.

Активізації політичної участі сприяв той факт, що згідно із законом для реєстрації кандидатів у депутати партії або блоки партій подавали до Центральної виборчої комісії підписні листи встановленої форми з підписами не менше 200 тис. виборців, у т. ч. не менше ніж по 10 тис. підписів виборців у кожній із будь-яких 14 адміністративно-територіальних одиниць України (ст. 24, ч. 9). Ця норма сприяла утвердженню потужних політичних партій, що мали підтримку великої кількості виборців на значній території країни. Що стосується одноман-

датних виборчих округів, то кандидату потрібно було зібрати не менше 900 підписів виборців на свою підтримку (ст. 25, ч. 2). Важливо, що в початковій редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України» від збору підписів виборців у відповідному одномандатному виборчому окрузі звільнялися особи, котрі висувалися зборами (конференціями) обласних, республіканських, міських осередків політичних партій або блоків. Цей пункт втратив чинність і був визнаний неконституційним на підставі Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р.

Закон впровадив інститут уповноважених. Політичним партіям і блокам дозволялося до 30 уповноважених, що представляли їх інтереси та сприяли проведенню виборчої кампанії, передвиборної агітації, представлення інтересів на різних рівнях (ст. 28, ч. 1). Кандидат у депутати в одномандатному виборчому окрузі мав право на 5 довірених осіб (ст. 29, ч. 1). Новацією закону стало те, що у заходах, пов'язаних із виборами, мали право брати участь офіційні спостерігачі від інших держав і міжнародних організацій, а також від громадських організацій (ст. 30).

Виборчий закон 1997 р. сприяв підвищенню ролі партій у суспільному житті. Політичні партії почали розглядатися як механізм впливу на державну політику, зокрема на діяльність парламенту. Основною метою їх діяльності став безперервний вплив на формування політичної волі шляхом участі у виборах, що сприяло структуруванню суспільних інтересів і представництва партій в органах державної влади.

Парламентські вибори в Україні 2002 р. відбулися 31 березня за пропорційно-мажоритарною системою на основі оновленого Закону України «Про вибори народних депутатів України», прийнятого 18 жовтня 2001 р. [5]. Закон про вибори народних депутатів, прийнятий у жовтні 2001 р. після накладення президентом п'яти вето, був більш досконалим законодавчим актом порівняно з попереднім законодавством. У новому законі було враховано більшість рекомендацій ОБСЄ/БДІПЛ і Ради Європи.

Новелою закону порівняно із законом в редакції 1997 р. стали строки проведення виборів. Виборчий процес розпочинався за 90 днів до дня виборів (ст. 15, ч. 2). У попередньому законі виборчий період становив 170 днів. Законом унормовано склад окружних виборчих комісій, що утворювалися Центральною виборчою комісією не пізніше як за 80 днів до дня виборів і налічували від 12 до 20 осіб (ст. 20, ч. 1). До складу окружних виборчих комісій (ОВК) обов'язково входили представники партій (блоків), які подолали 4% бар'єр на попередніх виборах і партії, які у поточному складі Верховної Ради України мали свої партійні фракції (фракції блоків) (ст. 20, ч. 2). Представники інших

партій мали можливість потрапити до складу окружних виборчих комісій шляхом жеребкування. Для дільничних виборчих комісій (ДВК) норма представництва встановлювалася на рівні не менше 8 осіб (верхня межа не конкретизована). Важливо, що керівний склад ОВК та ДВК мали становили особи різної партійної належності. Таким чином, запроваджувалося багатопартійне представництво в окружних і дільничних виборчих комісіях, а також пропорційний розподіл посад голів дільничних виборчих комісій серед представників партій.

Закон запроваджував інститут відкріпних посвідчень, який дозволяв виборцю голосувати у разі його відсутності за межами виборчої дільниці. Так, за 25 днів до виборів громадянин міг звернутися до ДВК із заявою про виключення його із списку виборців. На підставі цієї заяви та документа, що підтверджує особу, ДВК видавала відкріплювальне посвідчення (ст. 31, ч. 4). Виборець вносився у списки виборців не за місцем свого проживання на основі заяви, документа з посвідчення особи та відкріпного посвідчення.

Нововведенням закону стала відмова від збору підписів виборців через дискредитацію норми на попередніх виборах. Було збільшено розмір грошової застави відповідно до 15 тис. і 60 неоподаткованих мінімумів доходів громадян для реєстрації кандидатів від політичних партій і кандидатів, що балотувалися в одномандатних виборчих округах, (ст. 43, ч. 1, 2). Це призвело до зменшення кількості учасників виборчих перегонів через неповернення грошової застави тим, хто програв вибори.

З метою демократизації виборів, їх прозорості та визнання на міжнародному рівні підвищено правовий статус інституту офіційних спостерігачів від політичних партій (блоків), кандидатів у народні депутати, що балотувалися в одномандатних округах, міжнародних спостерігачів тощо. Якщо раніше правовий статус спостерігачів регулювався спеціальним Положенням, яке приймала ЦВК, то в оновленому законі про вибори їх діяльність регламентовано безпосередньо в законі (ст. 59–61). Водночас законом не передбачено залучення до спостереження за виборчим процесом позапартійних вітчизняних спостерігачів. Повноваження спостерігачів були обмежені через неможливість спостереження за всіма аспектами зведення результатів голосування в окружних виборчих комісіях [1]. Також закон не регламентував порядку присутності/відсутності неуповноважених осіб на виборчих дільницях і в приміщеннях окружних виборчих комісій.

26 березня 2006 р. відбулися чергові парламентські вибори, які проходили відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України», ухваленого парламентом 25 березня 2004 р. і який набрав чинності 01 жовтня 2005 р. [6]. Вперше

вибори парламенту відбувалися за пропорційною виборчою системою, відповідно до якої кандидати у народні депутати України могли бути висунуті лише політичними партіями або виборчими блоками політичних партій. Всі 450 народних депутатів України обиралися в єдиному загальнодержавному окрузі. У розподілі депутатських мандатів брали участь партії (блоки), виборчі списки яких за підсумками голосування на виборах депутатів набрали не менше 3% голосів виборців (ст. 1, ч. 4). Таким чином, новим Законом зменшено прохідний бар'єр із 4% до 3%. До того ж, Верховна Рада України обрана 2006 р. відрізнялася від попередніх довгим терміном її повноважень – 5 років (відповідно до внесення змін в Конституцію від 08 грудня 2004 р.). Виборчий процес чергових виборів депутатів розпочинався за 120 днів до дня виборів (на виборах 2002 р. тривав 90 днів). Вперше окружні виборчі комісії набули статусу юридичних осіб, запроваджено принцип юридичної відповідальності членів цих комісій.

Згідно зі ст. 39 для підготовки проведення голосування виконавчими органами рад утворювалися робочі групи обліку виборців, що складали загальні списки виборців [6]. Система ґрунтувалася на об'єднанні численних списків наданих місцевими органами виконавчої влади. Проте дані значною мірою варіювалися в різних регіонах через різні технології зберігання даних і рівень відповідальності місцевих адміністрацій. З метою покращення якості участі населення у виборах місії ОБСЄ/БДІПЛ у 2002 та 2006 рр. надали рекомендації про створення централізованої системи реєстрації виборців, проте на виборах 2006 р. вони так і не були виконані.

У новому законі розширено та деталізовано використання відкріпних посвідчень (ст. 42), регламентовано їх облік, контроль і порядок використання. Висунення кандидатів у депутати розпочиналося за 119 днів і закінчувалося за 90 днів до дня виборів (ст. 55), умовою реєстрації стала грошова застава у розмірі 2 тис. мінімальних заробітної плати (ст. 59, ч. 1). Законом становлено порядок введення агітації та діяльності ЗМІ. Так, матеріали передвиборної агітації повинні бути відокремленими від інших матеріалів і означені як такі (ст. 71, ч. 17). Засобам масової інформації усіх форм власності, що діяли на території України, заборонялося протягом останніх 15 днів перед днем виборів поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки (ст. 71, ч. 20).

Право спостерігати за ходом виборчого процесу законом надавалося офіційним спостерігачам від партій (блоків), громадських організацій, іноземних держав і міжнародних організацій (ст. 74, ч. 1–3). Уперше за історію парламентських виборів України право мати офіційних спостерігачів надавалося громадським організаціям.

30 вересня 2007 р. відбулися позачергові парламентські вибори. Вони стали п'ятими парламентськими виборами з часів набуття Україною незалежності та були наслідком політичної кризи. Вибори проходили за Законом України від 25 березня 2004 р. «Про вибори народних депутатів України», зі змінами і доповненнями від 01 червня 2007 р. [7]. Позачергові вибори народних депутатів України проводилися на пропорційній основі з прохідним бар'єром у 3%. Зміни стосувалися організації роботи виборчих комісій, голосування виборців за місцем перебування, встановлення результатів голосування, а також заміщення депутатів, повношення яких були припинені достроково.

Закон забороняв утворювати нові закордонні виборчі дільниці (ст. 102¹), що унеможливило голосування у країнах, де значно зросла кількість українських громадян із часу проведення попередніх виборів. Право на подання кандидатур до складу виборчих комісій закріплювалося лише за парламентськими партіями і блоками (ст. 102²). Це фактично позбавляло всіх інших суб'єктів виборчого процесу пасивного виборчого права. Законом не було передбачено використання відкріпних посвідчень. Ст. 102² ч. 9 передбачала, що за 3 дні до виборів в окружну виборчу комісію подаються відомості про осіб, які перетнули державний кордон України і на вказаний момент не повернулися на територію України [7]. Ця норма позбавляла права участі у виборах громадян, що за 3 дні до дня виборів не встигли повернутися з-за кордону (або повернулися, але даних про їхнє повернення в Україну не було).

Після проведення позачергових виборів 2007 р. українські законотворці залучалися до діалогу з міжнародними установами й організаціями щодо вдосконалення виборчої системи. Венеціанською комісією було запропоновано у ході виборчої реформи запровадити пропорційну систему на основі регіональних виборчих округів, що дозволило б уникнути недоліків виборчих систем, допущених на попередніх виборах.

28 жовтня 2012 р. відбулися чергові парламентські вибори, що проходили в умовах дії змін і доповнень Конституції України 1996 р. (Законами України від 08 грудня 2004 р., від 01 лютого 2011 р.). Вибори проводилися за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України», який прийнято 17 листопада 2011 р. [7]. Серед основних змін – підвищення прохідного бар'єра для партій із 3 до 5%.

Закон передбачав обов'язкове навчання керівного складу окружної комісії (ст. 26, ч. 7). Позитивною зміною стало виключення положення, що вимагало від окружних виборчих комісій сприяння кандидатам у проведенні заходів передвиборчої агітації. Розширювався перелік партій, які могли

висувати кандидатів до складу виборчих комісій. До нього увійшли всі політичні партії, що висунули кандидатів на виборах, а не лише ті, які представлені у поточному скликанні парламенту (ст. 27, ч. 2). Водночас законом не було передбачено процедури забезпечення представництва позапартійних кандидатів в окружних виборчих комісіях.

Позитивним зрушенням у напрямі належного забезпечення організації та проведення виборчої кампанії стало застосування єдиного централізованого та комп'ютеризованого Державного реєстру виборців (відповідно до вимог Закону України «Про державний реєстр виборців», прийнятого 22 лютого 2007 р.) [8]. Закон був створений і вперше використаний під час виборів Президента у 2010 р.

Для фінансування виборчих кампаній партії та кандидати зобов'язувалися утворити власний виборчий фонд (ст. 42, ч. 2). Виборчі фонди склалися із власних коштів партії та добровільних внесків фізичних осіб (ст. 50, ч. 1). У законі не було взято до уваги рекомендацію ОБСЄ/БДІПЛ щодо негрошових внесків громадян [12]. На думку міжнародних фахівців, це обмежувало політичну участь у підтримці кампанії для осіб, які не можуть зробити фінансові пожертви до виборчих фондів. Закон не встановлював обмежень щодо витрат під час кампанії, що призвело до переваг заможніших кандидатів і партій. До того ж, партії з недостатнім фінансуванням могли відмовлятися брати участь у виборах через фінансову слабкість.

Законом про вибори народних депутатів (зі змінами від 05 квітня 2012 р.) заборонялося створення виборчих блоків. На думку ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії, таке обмеження зачіпало право партій на свободу об'єднань. Передбачалося внесення грошової застави від партій у розмірі 2 000 мінімальних зарплат, від кандидатів в одномандатних округах – 12 мінімальних зарплат (ст. 56, ч. 1, 2). Право на повернення застави мали партії та кандидати в одномандатних округах, що пройшли до парламенту. Подібне фінансове зобов'язання призвело до зниження виборчої участі дрібних партій та окремих кандидатів-самовисуванців, котрі не володіли достатніми ресурсами.

Що стосується інформаційного забезпечення виборів, нововведенням стало скорочення періоду, протягом якого заборонялося публікувати результати опитування громадської думки у ЗМІ (ст. 67, ч. 3). Порівняно з минулими виборами цей термін зменшили з 15 до 10 днів. Заборонялося проведення передвиборчої агітації у закордонних ЗМІ, що працюють на території України, а також зареєстрованих в Україні ЗМІ, в яких частка зарубіжної власності перевищує 50% (ст. 74, ч. 18). Вказане обмеження забороняло проводити передвиборчу агітацію, спрямовану на українців, що перебували

за кордоном. Уперше на виборах 2012 р. застосовувалося відеоспостереження, відеозапис і трансляція зображення для спостереження за організацією голосування та підрахунку голосів виборців на виборчих дільницях.

26 жовтня 2014 р. у складних політичних і безпечних умовах відбулися позачергові парламентські вибори. Проведення виборів народних депутатів регулювалося Законом України від 17 листопада 2011 р. «Про вибори народних депутатів України» зі змінами від 17 квітня 2014 р. [7] зі збереженням основних правил проведення попередніх виборів, а саме пропорційно-мажоритарною системою, 5% прохідним бар'єром.

Проте закон зазнав деяких змін, що були внесені за рекомендацією ОБСЄ/БДІПЛ. Так, визначалися критерії створення меж одномандатних округів враховуючи інтереси національних меншин, запроваджувався механізм виправлення помилок і неточностей у реєстраційних документах кандидатів, зменшено розмір грошової застави, зменшено мінімальні відсотки (з 10 до 5%) кількості порушень, що повинні бути скоєні, щоб вибори були визнанні недійсними.

Управління виборчим процесом здійснювалося тривірневою системою виборчих комісій. Закон дозволяв громадянам тимчасово змінювати місце голосування: 07 жовтня 2014 р. ЦВК затвердила спрощений порядок із метою сприяння участі у виборах внутрішньо переміщених осіб і виборців із Донецької та Луганської областей. Виборці з Кримського півострова також могли тимчасово змінити виборчу адресу за спрощеною процедурою [10]. Однак така процедура була фінансово затратною та ризикованою через ситуацію на лініях розмежування. Тому серед рекомендацій ОБСЄ/БДІПЛ були передбачені зміни в законодавстві для усунення перешкод за тимчасової перереєстрації виборців із Кримського півострова та інших неконтрольованих урядом територій. Це сприяло б реалізації конституційного права виборців та активізації політичної участі.

Змінами до законодавства про вибори народних депутатів, внесеними у 2013 р., були запроваджені заходи для збільшення прозорості фінансування кампаній. Розрахунки виборчих фондів могли здійснюватися лише прямим безготівковим переказом (ст. 48, ч. 9). Джерела фінансування фондів обмежувалися власними ресурсами партії або кандидата, а також приватними пожертвами від фізичних осіб. Заборонялися анонімні та внески від іноземних громадян.

Парламентські вибори 2014 р. проходили в умовах зменшення розміру грошової застави. Так, партія вносила суму в розмірі 1 000 мінімальних заробітних плат, кандидати – 10 мінімальних заробітних плат (ст. 56, ч. 1). Зміна цього положення порівняно з минулими виборами сприяла участі

у виборах невеликих партій і кандидатів-самовисуванців, для яких втрата грошової застави несла значні фінансові ризики. Законом від 21 листопада 2013 р. строки, протягом якого заборонялося публікувати результати опитування громадської думки, зменшено з 10 до 2 днів (ст. 67, ч. 3).

Загалом новий закон «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. зі змінами 14 жовтня 2014 р. забезпечив детальне регулювання процесу парламентських виборів, передбачивши більшість позаштатних ситуацій, що виникали під час виборчого процесу.

20 травня 2019 р. Президентом України В. Зеленським було заявлено про розпуск Верховної Ради України та проведення позачергових парламентських виборів 21 липня 2019 р. [11]. Проведення парламентських виборів регулювалося Законом України «Про вибори народних депутатів» від 17 листопада 2011 р. із внесеними змінами від 07 лютого 2019 р. Законодавство не зазнало суттєвих змін із часу проведення парламентських виборів 2014 р., за винятком реформування положень про фінансування кампаній. До того ж, у 2015 р. прийнято Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», згідно з яким були заборонені партії комуністичного і націонал-соціалістичного (нацистського) спрямування, а також висунення кандидатів у депутати такими партіями [9]. Зміни впроваджені у процедурі реєстрації кандидатів та спостерігачів, заміни кандидатів у партійних списках після виборів. До того ж, всі агітаційні матеріали повинні були друкуватися українською мовою (у квітні 2019 р. прийнято Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»).

Парламент обирався на 5 років згідно із пропорційно-мажоритарною виборчою системою (зважаючи на виклики територіальної цілісності України вибори проводилися лише у 199 із 225 одномандатних виборчих округів). Виборчий ценз залишився незмінним – 5%. Виборці, що проживали або на день проведення виборів перебували на території іноземної держави, а також громадяни, яким тимчасово змінено місце голосування (без зміни виборчої адреси) мали право голосу лише у загальнодержавному окрузі (ст. 2, ч. 10). Цим положенням забезпечувалося загальне виборче право для внутрішньо переміщених осіб, що не змогли проголосувати за місцем реєстрації.

Зміни в законі 2015 р. спростили доступ громадськості до звітів про фінансування виборчих кампаній, запровадили незалежний аудит фінансів партій і передвиборчих кампаній. Закон передбачив можливість спостереження за виборчим процесом міжнародних і національних спостерігачів, включаючи недержавні організації. Зміни до зако-

нодавства, прийняті в лютому 2019 р., заборонили участь у спостереженні за виборами в Україні громадянам Російської Федерації та особам, пропозиції щодо яких ініційовано або внесено РФ.

Аналіз законодавчої бази, якою здійснюється правове регулювання парламентських виборів в Україні, засвідчило обґрунтовану потребу в уніфікації виборчого законодавства. Починаючи з 2008 р. українські законотворці працюють над прийняттям Виборчого кодексу (перший Законопроект Виборчого кодексу України зареєстрований 23 березня 2010 р. № 42341) і проведенням комплексної виборчої реформи. У 2014 р. задекларовано наміри ухвалити новий Закон «Про вибори народних депутатів України», що передбачав пропорційну систему з відкритими списками.

07 листопада 2017 р. у першому читанні схвалено проект Виборчого кодексу України (№ 3112-1 від 02 жовтня 2015 р.). Ним пропонувалося проводити вибори народних депутатів України за пропорційною виборчою системою з відкритими списками, прохідний бар'єр встановлювався на рівні 4%. До проекту кодексу майже одразу після голосування в першому читанні було внесли тисячі правок, що пояснюється застарілими нормами ще на момент його повторного внесення у 2015 р. Тому при Комітеті з питань правової політики та правосуддя була створена робоча група, що готувала Виборчий кодекс до другого читання. 11 липня 2019 р. мінімально необхідними 226 голосами Виборчий кодекс ухвалено. 27 серпня 2019 р. Голова Верховної Ради України А. Парубій підписав Виборчий кодекс і назвав його наймасштабнішим законопроектом парламенту VIII скликання.

Прийняття Кодексу стало помітним кроком у напрямку удосконалення виборчого законодавства. Зокрема, передбачено запровадження гендерних квот і відповідальності за їх недотримання, удосконалено порядок адміністрування і ведення Державного реєстру виборців, запроваджено електронну систему фінансової звітності партій і кандидатів на виборах, посилено гарантії виборчих прав людей з інвалідністю, удосконалено порядок проведення агітації, підрахунку голосів, встановлення підсумків голосування та результатів виборів.

Водночас, як зазначають експерти, Кодекс містить ряд концептуальних недоліків. Один із ключових – пропорційна виборча система з відкритими списками, за якою списки партій на виборах не є повністю відкритими і регіональними [3]. Виборчий кодекс не передбачає дієвих механізмів забезпечення електоральної участі внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни категорій громадян, інструментів професіоналізації виборчих комісій, не враховано інструменти регулювання нових форм агітації (інтернет та соціальні мережі).

13 вересня 2019 р. Президент України В. Зеленський, підтримуючи загалом зведення усіх виборчих процедур і правил у єдиний кодифікований законодавчий акт, наклав вето на Виборчий кодекс. У пропозиціях глави держави до Виборчого кодексу України зазначалося, що документ містить положення, які не відповідають Конституції України, не враховують останні позитивні зміни до виборчого законодавства, не забезпечують належної регламентації й організації виборчого процесу, ефективного контролю за здійсненням виборчих процедур [12]. Дискусійні положення кодексу направлено на доопрацювання, після чого документ стане предметом обговорення Верховної Ради IX скликання.

Висновки. Отже, участь громадян у виборах депутатів Верховної Ради України, крім Основного закону та законів про вибори народних депутатів, унормовують й інші політико-правові акти: про Центральну виборчу комісію, про Державний реєстр виборців, зміни до вказаних законів, урядові постанови, накази, законодавчі акти суміжних галузей права та підзаконних нормативних актів, що регулюють окремі питання політичної участі й електорального процесу загалом.

Аналіз становлення правової бази електоральної участі громадян у виборах українського парламенту свідчить про вплив двох тенденцій суспільного розвитку: посттоталітарного та демократичного. Перехідний період відзначився впровадженням демократичних цінностей, остаточному закріпленню яких заважали наміри владної еліти зберегти свої позиції. Свідченням тому є відсутність стабільності виборчого законодавства, регулярне оновлення законів про вибори відповідно до політичної кон'юнктури. Водночас були розроблені комплексні нормативно-правові акти, що забезпечують незалежність і добросовісність виборів, повноцінну та поінформовану участь у виборчому процесі. Йдеться про розширення кола офіційних спостерігачів, допуск до спостереження за виборами представників громадських організацій, розширення міжнародного співробітництва у сфері правового забезпечення. Важливим кроком на шляху забезпечення європейських стандартів виборів стало ухвалення проекту Виборчого кодексу. Цей кодифікований документ, що знаходиться на доопрацюванні, в разі остаточного ухвалення сприятиме узгодженості виборчих норм, системності, спростить практичне застосування виборчого законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аналіз стану парламентського виборчого законодавства України: напрямки та шляхи його удосконалення згідно з рекомендаціями місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами та Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) від 01 липня 2015 р.: Вищий адміністративний суд України. *Платформа Liga: zakon*. URL:

<https://ips.ligazakon.net/document/view/ASS00296?bl=> (дата звернення: 15.09.2019).

2. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. 160 с.

3. Ключові пріоритети реформ у сфері виборів, референдумів та фінансування політики. *IFES-ОПОРА*. URL: [https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2019/08/IFES-OPORA-Legal-Reform-Priorities-for-Elections-Referendums-and-Political-Finance-Updated-v2-2019-08-29-Ukr.pdf?](https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2019/08/IFES-OPORA-Legal-Reform-Priorities-for-Elections-Referendums-and-Political-Finance-Updated-v2-2019-08-29-Ukr.pdf) (дата звернення: 12.10.2019).

4. Про вибори народних депутатів України від 24 вересня 1997 р.: Закон України. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541/97-%D0%B2%D1%80/print> (дата звернення: 12.10.2019).

5. Про вибори народних депутатів України від 18 жовтня 2001 р.: Закон України. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2766-14> (дата звернення: 01.10.2019).

6. Про вибори народних депутатів України від 25 березня 2004 р.: Закон України. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1665-15> (дата звернення: 08.10.2019).

7. Про вибори народних депутатів України із змінами 2014, 2015 рр.: Закон України. *Законодавство України*. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4061-17> (дата звернення: 03.10.2019).

8. Про Державний реєстр виборців від 22 лютого 2007 р.: Закон України. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16> (дата звернення: 03.10.2019).

9. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки від 09 квітня 2015 р.: Закон України. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19> (дата звернення: 11.10.2019).

10. Про питання тимчасової зміни місця голосування виборцям, виборча адреса яких відноситься до території Донецької чи Луганської області, на період проведення позачергових виборів народних депутатів України 26 жовтня 2014 р. від 07 жовтня 2014 р.: Закон України. *Законодавство України*. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/acts/getd256b-2.html?id=39306&ptext=> (дата звернення: 29.09.2019).

11. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів № 303/2019 від 21 травня 2019 р.: *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303/2019> (дата звернення: 02.10.2019).

12. Пропозиції Президента до Виборчого кодексу України № 0978 від 13 вересня 2019 р.: Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66849 (дата звернення: 22.09.2019).

REFERENCES:

1. Analiz stanu parlamentskoho vyborchoho zakonodavstva Ukrainy: napriamky ta shliakhy yoho udos-

konalennia zghidno z rekomendatsiayami misii OBSle/BDIPL zi sposterezhennia za vyboramy ta Yevropeiskoi komisii Za demokratiyu cherez pravo (Venetsianskoi komisii) vid 1 lyp. 2015 r.: Vyshchyi administrativnyi sud Ukrainy. Platforma Liga: zakon. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/ASS00296?bl=> data zvernennia: (15.09.2019).

2. Konstytutsiia Ukrainy: 28 cherv. 1996 r. Vido-mosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. 160 s.

3. Kliuchovi priorytety reform u sferi vyboriv, referendumiv ta finansuvannia polityky. IFES-OPORA. URL: [https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2019/08/IFES-OPORA-Legal-Reform-Priorities-for-Elections-Referendums-and-Political-Finance-Updated-v2-2019-08-29-Ukr.pdf?](https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2019/08/IFES-OPORA-Legal-Reform-Priorities-for-Elections-Referendums-and-Political-Finance-Updated-v2-2019-08-29-Ukr.pdf) (data zvernennia: (12.10.2019).

4. Pro vybory narodnykh deputativ Ukrainy vid 24 ver. 1997 r.: Zakon Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541/97-%D0%B2%D1%80/print> (data zvernennia: (12.10.2019).

5. Pro vybory narodnykh deputativ Ukrainy vid 18 zhovt. 2001 r.: Zakon Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2766-14> data zvernennia: (01.10.2019).

6. Pro vybory narodnykh deputativ Ukrainy vid 25 ber. 2004 r.: Zakon Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1665-15> data zvernennia: (08.10.2019).

7. Pro vybory narodnykh deputativ Ukrainy iz zminamy 2014, 2015 rr.: Zakon Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4061-17> data zvernennia: (03.10.2019).

8. Pro Derzhavnyi reiestr vybortsiv vid 22 liut. 2007 r.: Zakon Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16> data zvernennia: (03.10.2019).

9. Pro zasudzhennia komunistychnoho ta natsional-sotsialistychnoho (natsyystskoho) totalitarnykh rezhymiv v Ukraini ta zaboronu propahandy yikhnoi symvoliky vid 9 kvit. 2015 r.: Zakon Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19> data zvernennia: (11.10.2019).

10. Pro pytannia tymchasovoi zminy mistsia holosuvannia vybortsiam, vyborcha adresa yakykh vidnosytsia do terytorii Donetskoi chy Luhanskoi oblasti, na period provedennia pozacherhovyykh vyboriv narodnykh deputativ Ukrainy 26 zhovtnia 2014 roku vid 7 zhovt. 2014 r.: Zakon Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/acts/getd256b-2.html?id=39306&ptext=> data zvernennia: (29.09.2019).

11. Pro dostrokovе pryynennia povnovazhen Verkhovnoi Rady Ukrainy ta pryznachennia pozacherhovyykh vyboriv № 303/2019 vid 21 tr. 2019 r.: Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303/2019> data zvernennia: (02.10.2019).

12. Propozytsii Prezydenta do Vyborchoho kodeksu Ukrainy № 0978 vid 13 ver. 2019 r.: Ofitsiyniy veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66849 data zvernennia: (22.09.2019).

The legal basis of the electoral participation the of citizens of Ukraine in the parliamentary elections of 1998–2019

Rozik Mariia Vasylivna

Postgraduate Student of the Department of Political Science and Public Administration of Faculty of History, Political Science and National Security Lesya Ukrainka Eastern European National University
Volya Ave., 13, Lutsk, Ukraine

The article analyzes the evolution of the legal foundations the of electoral participation of the citizens of Ukraine in the 1998–2019 parliamentary elections. The need of the research is in the fact that the democratically organized elections are like the “litmus test” of the democracy. In this context, special attention is paid to the process of formation, implementation and stability of the electoral legislation, ensuring equality of all the participants in the political process. The experience of the realization of the parliamentary elections in Ukraine demonstrates the tendency that the electoral law changes on the regular basis depending on the political situation and is often done as the means of manipulation of the ruling circles.

According to the results of the research, it is determined that the participation of the citizens in the elections of the deputies of the Verkhovna Rada of Ukraine, in addition to the Basic Law and the Laws on the Election of People’s Deputies, normalize the following political and legal acts: about the Central Election Commission, about the State Voter Register, about the changes to the noted laws, the governmental decrees, the orders, the legislative acts of related branches of the law and by-laws regulating certain issues of the political participation and electoral process in general.

The analysis of the formation of the legal basis for the electoral participation of the citizens in the elections of the Ukrainian Parliament shows the influence of two tendencies of the social development: post-totalitarian and democratic. The transition period was marked by the introduction of the democratic values, the final consolidation of which was hampered by the intentions of the ruling elite to maintain their positions. Evidence of this is the lack of the stability of the electoral legislation, the regular updating of the election laws in accordance with the political situation. At the same time, the complex legal acts were developed to ensure independence and integrity of the elections, full and informed participation in the election process. An important step towards ensuring European election standards was the adoption of the project of the Election Codex. This codified document, which is being finalized, in the case of the final approval, will facilitate the coherence of the electoral norms, systematicity, and will simplify the practical application of the electoral law.

Key words: law, elections, electoral legislation, electoral process, electoral participation, parliament.