

Ільницький М. С.,  
кандидат юридичних наук,  
здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

## КОДИФІКАЦІЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ОДИН ЗІ ШЛЯХІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

### THE CODIFICATION OF ELECTION LEGISLATION AS ONE OF THE WAYS TO IMPROVE THE ELECTORAL PROCESS IN UKRAINE

У статті розглянуті окремі положення і пропозиції щодо кодифікації виборчого законодавства в Україні, проаналізовані окремі проекти законодавства з питань удосконалення виборчого процесу. Прийняття Виборчого кодексу забезпечить цілісне уніфіковане законодавче регулювання підготовки і проведення виборів в Україні, сприятиме більш повній реалізації виборчих прав громадян, стабільноті виборчого законодавства, дотриманню основних засад демократичних виборів, подальшому утвердженню демократії в Україні. Звернуто увагу як на позитивні сторони проекту Виборчого кодексу, так і на окремі положення кодексу, які викликають певні застереження, зокрема, про взаємозалежність явки виборців у певному регіоні й кількість мандатів, про фінансування виборів, про навчання учасників виборчого процесу тощо.

**Ключові слова:** виборчий кодекс, кодифікація, виборчий процес, проект, законодавство, нормативно-правові акти, партії, засоби масової інформації, держава.

В статье рассмотрены отдельные положения и предложения по кодификации избирательного законодательства в Украине, проанализированы отдельные проекты законодательства по вопросам усовершенствования избирательного процесса. Приятие Избирательного кодекса обеспечит целостное унифицированное законодательное регулирование подготовки и проведения выборов в Украине, будет способствовать более полной реализации избирательных прав граждан, стабильности избирательного законодательства, соблюдению основных принципов демократических выборов, дальнейшему утверждению демократии в Украине. Обращено внимание как на положительные стороны проекта Избирательного кодекса, так и на отдельные положения кодекса, которые вызывают определенные предостережения, в частности, о взаимозависимости явки избирателей в определенном регионе и количества мандатов, о финансировании выборов, об обучении участников избирательного процесса.

**Ключевые слова:** избирательный кодекс, кодификация, избирательный процесс, проект, законодательство, нормативно-правовые акты, партии, средства массовой информации, государство.

The article deals with certain provisions and proposals on the codification of electoral legislation in Ukraine, and analyzed separate draft legislation on the improvement of the electoral process. Adoption of the Electoral Code will ensure a coherent unified legislative regulation of the preparation and conduct of elections in Ukraine, will promote the full realization of the electoral rights of citizens, the stability of electoral law, adherence to the basic principles of democratic elections, and further consolidation of democracy in Ukraine. The attention is drawn to both the positive aspects of the draft Election Code and certain provisions of the Code that raise certain reservations, in particular, on the interdependence of voter turnout in a particular region and the number of mandates, on financing elections, on training participants in the election process, etc.

**Key words:** election code, codification, election process, project, legislation, regulations, parties, mass media, state.

Процес удосконалення виборчого законодавства України носить перманентний характер і триває протягом усього періоду її незалежності. Фактично зміни до законів вносяться перед кожними загальнонаціональними виборами. Протягом 2004–2009 рр. у сфері виборів було напрацювано законодавство, що дало змогу провести три виборчі кампанії, які, на думку міжнародних спостерігачів, у більшості відповідали міжнародним стандартам. Законодавство вказаного періоду могло бстати базою, на основі якої вибудувався Виборчий кодекс. Його запровадження постійно рекомендують міжнародні організації, в тому числі Венеціанська комісія, міжнародні та місцеві спостерігачі на виборах, науковці, політики.

Виборчі кампанії 2014 і 2015 рр. знову загострили проблему необхідності уніфікації виборчого законодавства, наслідком чого стала поява нових законопроектів Виборчого кодексу. Але зазначені спроби кодифікації також поки що не призвели до формування єдиного законодавчого акта.

Наукова розробленість теми знайшла своє місце в працях М. Ставнійчука, Ю. Ключковського, І. Мірошніченко, В. Литвина, Я. Давидовича, Ю. Хромова та інших.

Ідея прийняття Виборчого кодексу України має вже певну історію, важливо детально проаналізувати вказаний процес, визначити фактори, що перешкоджають його позитивному завершенню, виробити концептуальні засади, на яких має будуватись як сам процес кодифікації, так і основні положення Виборчого кодексу України.

Для процесу вітчизняного правотворення питання кодифікації виборчого законодавства є досить актуальним. Ідея створення Виборчого кодексу України обговорювалась науковцями ще наприкінці 80-х – на поч. 90-х років ХХ ст. Із втіленням її в життя пов’язувались надії на швидку демократизацію, удосконалення виборчого законодавства України та його стабілізацію. Однак, як уже неодноразово зазначалось, ситуація складалася таким чином, що

під кожні вибори в Україні приймався новий виборчий закон. З одного боку, це – негативна тенденція в розвитку законодавства, з іншого – вона викликана реаліями політичного життя, оскільки в Україні відбувався пошук власних форм реалізації державності. Разом із тим поступово складались певні соціально-політичні умови для проведення кодифікації.

Перші згадки про потребу уніфікації і кодифікації виборчого законодавства прозвучали у виступах на науково-практичній конференції, організованій Центральною виборчою комісією у 1999 році. Кодифікацію виборчого законодавства тоді лобіював і Комітет виборців України (далі – КВУ). Більше того, у 2000 році КВУ спільно з експертами розробили проект концепції Кодексу про вибори, референдуми в Україні (Виборчого кодексу України) [1].

У 2002 році до Верховної Ради України народними депутатами Є. Жовтяком та В. Шевченком було внесено проект Виборчого кодексу [2]. Головне науково-експертне управління Верховної Ради України в наданому висновку вирішило за доцільне відхилити проект у першому читанні «з огляду на недосконалість його концептуальних положень та наявність у ньому значної кількості недоліків правового характеру» [3]. Пізніше науковці, аналізуючи вказану ситуацію, називали об'єктивні фактори, що не сприяли розгляду законопроекту. Так, Ю. Ключковський відзначав, що на той час у виборчому законодавстві України були досить серйозні розходження між різними законами про вибори: у способі регулювання, термінах, термінології, поняттях. Фактично це були незалежні закони, що досить погано між собою узгоджувались, а кодифікація передбачала б серйозні зміни матерії цих законів. Тобто основною проблемою була неготовність законодавства до кодифікації [4, с. 19]. Схожої думки дотримується Й. М. Ставнічук: ані Верховна Рада України, ані взагалі вітчизняна правова доктрина і правова система ще на той момент не були готові до такої кодифікації [5].

Питання кодифікації виборчого законодавства активно обговорювалось на всіх рівнях протягом 2006–2008 рр. Так, у Висновках за підсумками спостереження на виборах народних депутатів України БДПЛ/ОБСЄ вказувалось на необхідність уніфікації виборчого законодавства і його консолідації в єдиному законодавчому акті. У 2007 році була прийнята резолюція Парламентської асамблей Ради Європи, що стосувалася демократичних процесів в Україні. Однією з настійних рекомендацій цієї резолюції було розроблення і прийняття виборчого кодексу.

У січні 2008 року в Києві відбулася Міжнародна конференція із залученням представників таких міжнародних організацій, як Парламентська асамблея Ради Європи, ОБСЄ, в тому числі і БДПЛ, керівництво Венеціанської Комісії, на якій розглядались перспективи розвитку виборчого законодавства України в контексті європейського демократичного доробку. В рекомендаціях цієї міжнародної конференції також вказувалось на необхідність розробки проекту виборчого кодексу. Вказану пропозицію підтримувала значна кількість науковців. Підготовчий

період завершився тим, що у квітні 2008 року розпорядженням Голови Верховної Ради України була створена Робоча група з підготовки проекту Виборчого кодексу України.

Історія кодифікації виборчого законодавства вже нараховує низку законопроектів, включаючи і законопроекти 2015 року, але кодифікації перешкоджає низка факторів: нестабільність виборчого законодавства, відсутність консенсусу щодо необхідності кодифікації та концептуальних положень майбутнього кодексу, відсутність належної правової основи для кодифікації, дискусії щодо предмету регулювання виборчого кодексу, пересторога того, що кодифікація не вирішить проблеми стабільності законодавства про вибори.

Нестабільність виборчого законодавства простежується хоча б у тому, що як Закон України «Про вибори Президента України», так і Закон України «Про вибори народних депутатів України» з часу прийняття змінювались більше десяти раз. Для прийняття виборчого кодексу важливо, щоб виборчі процедури були фіксованими хоча б певний час, а не змінювалися під кожні вибори. Залишається відкритим і питання про основу виборчого кодексу, оскільки чинні закони містять низку положень, до яких міжнародними та вітчизняними експертами висловлюються суттєві зауваження. Актуальною залишається й думка про те, що кодифікація може не вирішити проблему стабільності законодавства, а зміни до кодексу так само можуть часто вноситись, як і до звичайного закону [6, с. 6–7].

Разом із тим кожен із законопроектів вартий на увагу з погляду аналізу його структури, концептуальних положень, предмету регулювання тощо. Так, законопроект Ю. Ключковського 2010 року структурно складається із Загальної та Особливої частин. До Загальної частини віднесені такі розділи і глави: типи і види виборів; основні принципи виборчого права; виборчий процес; територіальна організація виборів; виборчі комісії (в тому числі Центральна виборча комісія); попередня підготовка членів виборчих комісій; Державний реєстр виборців; списки виборців; відкріпні посвідчення; фінансове і матеріально-технічне забезпечення виборів; інформаційне забезпечення виборів; передвиборна агітація; офіційні спостерігачі; виборчі бюллетені; підготовка та проведення голосування; підрахунок голосів виборців; оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесів; зберігання виборчої документації.

Особлива частина побудована відповідно до типів виборів: Президента України; народних депутатів України; депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; депутатів сільських, селищних, міських (малих міст) рад; вибори депутатів міських (крім малих міст), районних у містах рад; сільських, селищних, міських голів; вибори депутатів районних, обласних рад. Стосовно кожного із зазначених типів виборів відповідні розділи присвячені таким питанням: загальні засади відповідних виборів (виборча система, особливості територіальної орга-

нізації та формування виборчих комісій); висування та реєстрація кандидатів на відповідних виборах; особливості фінансування виборів, інформаційного забезпечення та передвиборної агітації; права та гарантії діяльності кандидатів, суб'єктів їх висування; особливості встановлення результатів відповідних виборів [7].

Законопроект І. Мірошниченка складається із чотирнадцяти розділів і структурно побудований за дещо іншим принципом. У проекті запропоновано закріпити основоположні принципи та засади народовладдя в Україні, визначити права громадян на виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування, встановити єдині процедури до організації та проведення виборів усіх рівнів та видів, зокрема, процедури формування виборчих комісій усіх рівнів, висування кандидатів та їх реєстрації, процесу голосування та встановлення його результатів [8].

Структурно проект Виборчого кодексу В. Литвина досить схожий на вищевказаній документ, але стосується не всіх типів виборів, а лише виборів народних депутатів України та об'єднує норми, що містяться в законах України «Про вибори народних депутатів України», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців» [9]. Тобто мова йде про кодифікацію, що передбачає регулювання лише одного типу виборів, у чому нами не вбачається вагомої доцільноті.

Законопроекти 2015 року А. Парубія та В. Писаренка досить схожі за структурою і складаються із трьох книг: кн. 1 – Загальної частини, кн. 2 – Загальнодержавні вибори, кн. 3 – Місцеві вибори (законопроект В. Писаренка) [10]; кн. 1 – Загальної частини, кн. 2 – Загальнонаціональні вибори, кн. 3 – Місцеві вибори (законопроект А. Парубія) [11]. У вказаних законопроектах простежуються схожі до законопроекту Ю. Ключковського засади побудови кодексу: визначення положень, що мають бути включені до загальної частини, та положень і норм, що мають певні особливості, у даному випадку вони розподілені за видами виборів у 2-ї та 3-ї книгах.

Про важливість належного структурування неодноразово говорили як розробники законопроектів, так і науковці, що досліджують проблеми кодифікації. Вважаємо досить слушним зауваження Ю. Ключковського, який із цього приводу наголошував, що під час розроблення Виборчого кодексу варто враховувати й особливості правової конструкції кодифікованого акта, і зручність у користуванні та застосуванні. Досить важливо визначити «золоту середину» між чітким висписуванням норм особливої частини найбільш повним, за можливості, узагальненням норм загальної частини [12, с. 71].

Аналіз законопроектів Виборчого кодексу свідчить, що їхні автори в цілому мають однакові погляди щодо змісту його загальної частини. Доцільно, щоб загальна частина Виборчого кодексу включала такі глави: 1. Загальні засади виборів. 2. Органи адміністрування виборчих процесів. 3. Реєстрація виборців. Списки виборців. 4. Фінансове та матеріально-

технічне забезпечення виборів. 5. Інформаційне забезпечення виборів та передвиборча агітація. 6. Підготовка і проведення голосування та підрахунок голосів виборців. 7. Оскарження порушень виборчого законодавства. 8. Збереження виборчої документації. Щодо ієрархії структури кодексу, то вона має вміщувати такі складники: книга, глави, розділи, статті, частини, пункти.

Як уже зазначалося, Особлива частина Виборчого кодексу має забезпечити регулювання різних типів виборів. Тому, висловлюючи позицію щодо її змістового наповнення, варто акцентувати увагу на найбільш дискусійних питаннях правового регулювання. Беззаперечно, що однією з основних і загальнозвичаних проблем законодавства про вибори є визначення виборчої системи під час проведення виборів народних депутатів України та депутатів місцевих рад. Тим більше, що і законодавці, і науковці розуміють, що це питання має не лише юридичний, а й політичний характер.

Законопроект Ю. Ключковського передбачав вибори депутатів на засадах пропорційної системи за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій. Висування кандидатів у депутати мало здійснюватись у вигляді регіональних виборчих списків та загальнодержавного виборчого списку кандидатів у депутати від політичних партій [12]. На думку розробників законопроекту, варто застосовувати таку виборчу систему, що дозволяє персоніфікувати голосування («відкриті» списки кандидатів) та вимагає запровадження регіональних виборчих округів, і водночас зберегти стимули до підтримки загальноукраїнського характеру політичних партій, не допускаючи їх регіоналізації, що може загрожувати поглибленню міжрегіональних конфліктів і дестабілізації ситуації в державі [13].

На противагу вищевказаному, законопроект Виборчого кодексу щодо виборів народних депутатів В. Литвина передбачав здійснення виборів за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах. Правом висування кандидатів у депутати наділялися громадяни України з правом голосу, що реалізовувалось ними через партії, які могли висувати кандидатів в одномандатних виборчих округах. Обраним у одномандатному виборчому окрузі вважався кандидат, який набрав більшість голосів порівняно з іншими кандидатами, які балотувались у виборчому окрузі [9].

У Законопроекті 2014 р. І. Мірошниченка та законопроектах 2015 року В. Писаренка та А. Парубія передбачено пропорційну виборчу систему, але в дещо різних її модифікаціях, що стосуються формування виборчих списків. Так, за законопроектом І. Мірошниченка пропонувалось проводити вибори народних депутатів за пропорційною системою за відкритими списками та знизити прохідний бар'єр для політичних партій з 5 до 3 відсотків. У результаті цього, на думку авторів законопроекту, громадяни зможуть обирати політичну силу та виришувати, кого з кандидатів у народні депутати включати до виборчого списку партії. Для реалізації вказаних

положень варто запровадити відповідні регіональні округи, за якими на підставі регіональних списків будуть закріплені кандидати в народні депутати, що включені до загального списку політичних партій [8].

За законопроектом А. Парубія, партія висуває кандидатів у вигляді єдиного списку в загально-державному виборчому окрузі, що формується та затверджується її з'їздом. Із числа кандидатів, включених до загальнодержавного виборчого списку, партія на тому ж з'їзді (зборах, конференції) формує і затверджує регіональні списки кандидатів у депутати в кожному виборчому регіоні. Регіональний виборчий список партії має включати не менше п'яти кандидатів [11].

За законопроектом В. Писаренка, висування кандидатів у депутати здійснюється у вигляді загальнодержавного виборчого списку кандидатів у депутати від партії в розрізі територіальних виборчих округів. Партія висуває одного кандидата в депутати у кожному територіальному окрузі [10].

Як бачимо з аналізу вищезазначених законопроектів та наукових досліджень, останнім часом простежується тенденція переходу до відкритих виборчих списків та застосування голосування виборців за регіональні виборчі списки партій з можливістю підтримки виборцями окремих кандидатів із цих списків [14–16].

Найбільш доцільним, на думку автора статті, в сучасних реаліях під час виборів народних депутатів України може бути запровадження пропорційної виборчої системи з регіональними списками, за якої кожна партія висуває свій загальнонаціональний список, що складається із сукупності регіональних списків. Партія на загальнонаціональному з'їзді може висувати всі регіональні списки, що дасть змогу мати в округах від 10 до 15 мандатів на кожний округ. У такому випадку вибори можуть проводитись в округах із застосуванням напівжорстких преференцій.

Не менш дискусійним питанням залишається визначення виборчої системи на виборах депутатів місцевих рад.

У законопроекті Ю. Ключковського окремо визначені особливості регулювання місцевих виборів (депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; депутатів сільських, селищних, міських, районних у місті рад; сільських, селищних, міських голів; депутатів районних, обласних рад). Стосовно кожного із зазначених типів виборів вказано і на особливості застосування виборчої системи. Так, вибори депутатів АР Крим мають проводиться на засадах пропорційної виборчої системи за виборчими списками кандидатів у депутати від регіональних (республіканських в Автономній Республіці Крим) організацій політичних партій. Вибори депутатів районної, обласної ради – на засадах відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, що забезпечують статус районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст на території району та області відповідно. Вибори

депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах у межах території відповідної сільської, селищної, міської громади чи району в місті [7].

Законопроектом І. Мірошниченка передбачалося встановлення єдиних підходів щодо застосування виборчої системи в ході виборів депутатів усіх рівнів: пропорційної виборчої системи з відкритими списками [8].

Різні види виборчих систем під час проведення місцевих виборів передбачено і в законопроекті В. Писаренка: пропорційну за відкритими виборчими списками кандидатів для депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та обласної, Київської та Севастопольської міської ради та мажоритарну відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села, селища, району в місті, міста для депутатів сільських, селищних, міських районних у містах рад [10].

Про розмежування виборчих систем на місцевих виборах вказується і в законопроекті А. Парубія: вибори депутатів міської (міста з кількістю виборців понад 90 000 осіб), обласної ради проводяться на засадах пропорційного представництва з відкритими списками у багатомандатних виборчих округах. Вибори депутатів сільської, селищної ради, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 000 осіб; далі – малого міста), районної в місті ради проводяться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах. Право висування кандидатів у депутати сільської, селищної, міської, районної у місті, районної ради належить виборцям і реалізується ними через місцеві організації політичних партій (далі – організації партій), зазначені в частині другій цієї статті, або шляхом самовисування [11].

На місцевих виборах 2015 року було застосовано декілька різних виборчих систем. Сільські та селищні ради обиралися в одномандатних виборчих округах. Районні ради, районні ради у містах, міські та обласні ради – за пропорційною системою з преференціями. Голови міст до 90 тисяч виборців – за мажоритарною системою відносної більшості, мери більших міст – за мажоритарною системою абсолютної більшості. Якщо вибори голів, мерів міст у більшості експертів і дослідників не викликають принципових зауважень, то норми закону про вибори депутатів місцевих рад оцінюються неоднозначно та містять як переваги, так і певні недоліки. Так, наприклад, кандидат від партії може набрати переважну більшість голосів виборців в окрузі, але не отримати мандат і не потрапити до ради, бо його партія в цілому по всьому місту (району, області) набирає менше проходного бар'єру. Чи представники тої чи іншої партії можуть лідувати в усіх округах, проте мандати отримають не всі, якщо ще хоч одна партія подолає проходний бар'єр. Деякі округи можуть бути взагалі не представлені в раді, а деякі можуть мати кілька депутатів. Депутатами від деяких округів можуть стати кандидати, які зайніли навіть третє

чи четверте (або й нижче) місце. Деякі партії можуть подолати виборчий бар'єр, але кількість отриманих голосів буде меншою від виборчої квоти. Законом для такого випадку передбачено: «Кандидати в депутати, включенні до виборчого списку місцевої організації партії, за яку подали свої голоси виборці в кількості, меншій за виборчу квоту, права на участь у розподілі депутатських мандатів у відповідному багатомандатному виборчому окрузі не мають» [17].

Із виборчою системою досить тісно пов'язані питання правового регулювання виборчого процесу, процедур голосування територіальної організації виборів, органів адміністрування виборчих процесів тощо. Вважаємо за доцільне підхід до структурування і формулювання норм, що регулюють указані питання, запропонований Ю. Ключковським. Так, у Загальній частині законопроекту детально вписано норми, що стосуються виборчого процесу, його зasad, суб'єктів виборчого процесу; територіальної організації виборів, її системи та структури; правового статусу органів адміністрування виборчих процесів: виборчих комісій загальнодержавних та місцевих виборів, ЦВК тощо. В Особливій частині вказані питання деталізують і визначають особливості, пов'язані з типами виборів. Такий підхід сприятиме позитивній практиці застосування названих норм.

Виборчі кампанії фактично всіх років незалежності засвідчили ще одну серйозну проблему – підготовки та навчання членів виборчих комісій, тобто питання їхньої професійності. Загальновідомо, що вітчизняна електоральна практика формування складу виборчих комісій пройшла низку етапів становлення, протягом яких відбувався пошук оптимальної та ефективної моделі, що задоволяла б усіх суб'єктів виборчого процесу.

Питання професіоналізації членів виборчих комісій активно обговорюється і в наукових колах. У різних аспектах його аналізують А. Георгіца, Я. Давидович, М. Ставнійчук, Ю. Хромова, Р. Аксакова та інші дослідники. Так, Р. Аксакова вважає, що члени виборчих комісій, які не мають фахової юридичної освіти, практично не здатні якісно оформляти перебіг виборчого процесу [18, с. 86]. Ю. Хромова, аналізуючи проблеми професіоналізації членів виборчих комісій, пропонує концепцію, що передбачає підготовку членів виборчих комісій регіонального і територіального рівнів [19, с. 86].

Як свідчить аналіз вказаних та інших досліджень і практики виборів, найчастіше питання професіоналізації членів виборчих комісій розглядається в аспекті проведення короткострокових навчальних семінарів під час виборчого процесу. З однієї сторони, це виправдовує себе, оскільки кожні наступні вибори відбуваються за новим законодавством, а отже, виникає необхідність оперативного навчання. З іншого – не розв'язує у повній мірі проблему некваліфікованості більшості членів виборчих комісій. Робота виборчих комісій під час виборчих кампаній різних років неодноразово засвідчувала гостру необхідність використання нових механізмів відбору і

навчання їхніх членів, тому нормативне закріплення вимог щодо попередньої підготовки членів виборчих комісій на рівні Виборчого кодексу є цілком доречним.

Узагальнивши вітчизняні та міжнародні нормативно-правові акти, дослідники виокремили низку положень, що визначають зміст основних інформаційних прав щодо виборчого процесу: право на інформацію для здійснення правомірного і чесного виборчого процесу; кандидати та партії не мають право втрутатися в інформаційну політику ЗМІ, використовуючи певні засоби тиску, вони зобов'язані дотримуватися закону щодо врегулювання передвиборчих кампаній; політики, маючи відкритий доступ до ЗМІ, не повинні ним зловживати, тим самим обмежуючи свободу вираження думок аналітиків і чинячи тиск на журналістів в інтересах певної політичної сили; кандидати та політичні партії мають право рівного доступу до ЗМІ тощо [20, с. 91].

Законодавство про вибори до 2011 року фактично не визнавало окремої ролі засобів масової інформації у виборчому процесі та розглядало їхню діяльність лише через призму передвиборчої агітації. Такий підхід неодноразово викликав дискусії щодо коректності включення в розділ «Передвиборча агітація» положень, що регулювали саме інформаційне забезпечення виборів. Спостерігалося змішування норм щодо інформування про вибори, яке здійснює держава з власної ініціативи, з нормами про агітацію. Тому вперше у Законі України «Про вибори народних депутатів України», ухваленому 17 листопада 2011 року, було включено два окремих розділи: «Інформаційне забезпечення виборів» та «Передвиборна агітація» [21]. Таке розмежування було запропоновано в проекті Виборчого кодексу Ю. Ключковського, і, як свідчить аналіз норм законопроекту та закону, саме пропозиції Ю. Ключковського були взяті за основу вказаних розділів. Під «інформаційним забезпеченням виборів» розуміються засади інформаційного забезпечення, зміст загальної і специфічної інформаційної підтримки виборчого процесу, засади участі ЗМІ та інформаційних агентств в інформаційному забезпеченні виборів, особливості поширення інформації про опитування громадської думки, пов'язані з виборами. Зміст розділу «Передвиборча агітація» визначає форми і засоби передвиборної агітації, строки її проведення, загальний порядок використання ЗМІ, порядок використання електронних засобів масової інформації тощо.

У наукових виданнях простежується дискусія щодо застосування саме таких термінів. Так, Т. Шевченко ставить під сумнів використання терміна «інформаційне забезпечення виборів», пояснюючи це тим, що вказаний термін не відображає ролі ЗМІ в забезпеченні громадян інформацією щодо виборів у демократичній державі. За такого формулювання перш за все акцентується увага на обов'язках ЗМІ та применшується роль їхніх прав. Особливо це стосується преси приватної форми власності, що користується значною мірою свободи в поширенні інформації. Автор пропонує у виборчому законодавстві запровадити окремий розділ «Висвітлення

викорочого процесу», який міститиме норми, що визначають як гарантії забезпечення свободи слова та доступу до інформації засобам масової інформації та журналістам, так і обов'язки останніх [22, с. 6].

Остання виборча кампанія місцевих виборів 2015 року підтвердила існування низки прогалин у регулюванні фінансування місцевих виборів. Так, наприклад, витрати кандидатів на посаду міського голови здійснюються виключно з його виборчого фонду; виборчий фонд кандидата має один поточний рахунок, на який надходять кошти для фінансування передвиборної агітації, і з якого здійснюється фінансування витрат на передвиборну агітацію. Відкриття рахунку не є обов'язковим. Про відкриття рахунку виборчого фонду повідомляє територіальну виборчу комісію установа банку [17, ст. 70].

Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» під час реєстрації кандидат обов'язково подає декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. З іншого боку, Закон стверджує, що помилки й неточності, виявлені в декларації, не є підставою для відмови в реєстрації чи для скасування реєстрації кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости та підлягають виправленню. Таке формулювання є нечітким і дозволяє трактувати як помилки не тільки технічні моменти, як-то помилка в прізвищі тощо, а і неповні дані про фінансовий стан [17]. Нечіткість формулювання Закону створює враження необов'язковості подання повної та достовірної інформації в декларації про доходи. Така ситуація є несприятливою для фінансової дисципліни кандидатів.

У статті розглянуті лише окремі положення виборчого законодавства, щоб проілюструвати необхідність чіткого формулювання правових норм, що регулюють процедури фінансування виборів. Вважаємо, що структурно запропонований варіант проекту Ю. Ключковського, що стосувався правового регулювання фінансування різних типів виборів, є досить доречним і може бути взятий за основу під час розроблення законопроекту Виборчого кодексу в частині фінансування виборчих кампаній.

7 листопада 2017 року Верховна Рада України ухвалила в першому читанні Виборчий кодекс, проект якого був запропонований А. Парубієм, О. Черненком, Л. Ємцем. Основними його новелами стали: скасування виборчої системи, запровадження відкритих списків партій, ліквідація партійних блоків, зменшення кількості виборчих округів з 225 до 27,

які представлятимуть кандидати від певної політичної партії, а виборець голосуватиме як за партію, так і за конкретного кандидата, визначеного виборчий бар'єр у 4%, запроваджується сертифікація членів виборчих комісій тощо [23].

Автор вважає, що прийнятті у першому читанні Виборчий кодекс має низку позитивних положень. Це зменшення виборчого бар'єру і заборона партійних блоків, що дасть змогу успішно брати участь у виборах новим політичним силам. Виборець зможе нарешті побачити партійні списки (запропоновано відкриті регіональні виборчі списки), а отже, не буде голосувати за невідомих кандидатів. Позитивно, що запроваджується сертифікація членів виборчих комісій, що посилив їхню компетентність.

Разом із тим окремі положення проекту Виборчого кодексу викликають певні застереження. Зокрема, спричиняє сумніви доцільність взаємозалежності явки виборців у певному регіоні на кількість мандатів під час обрахунку місць у парламенті. Доцільно її вираховувати від кількості виборців, зареєстрованих у регіоні. Тим більше, вітчизняна виборча практика свідчить про неоднакову активність виборців у різних регіонах. Крім того, варто передбачити і можливість низької виборчої активності в державі загалом. Дискусійним залишається також питання щодо політичної реклами політичних партій на телебаченні. Адже це ставить у нерівні умови політичні партії з різною фінансовою базою. Повна заборона політичної реклами не є доцільною, але визначення певних її меж може бути. Викликає також питання ліцензування тих «підприємств, установ і організацій будь-якої форми власності», що будуть навчати і сертифікувати членів виборчих комісій, оскільки варто було б виписати кваліфікаційні вимоги до них. Не може бути прийнятним положення про те, що політичні партії будуть фінансувати це навчання. Це має здійснювати держава. Не зрозуміло, з якою метою запроваджується норма, за якої кандидат у президенти має зібрати підписи осіб, котрі мають представницький мандат. Така норма є дискримінаційною, оскільки ставить кандидатів у нерівне положення. Важливе значення мають також подальші кроки щодо якнайшвидшого прийняття Виборчого кодексу. Якщо час буде з加以ний, може повторитись, на жаль, традиційна для України практика прийняття такого важливого нормативно-правового акта за короткий термін до нових виборів, що може нівелювати ті позитивні норми, на які всі покладають сподівання.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Концепція Кодексу про вибори, референдуми в Україні (Виборчого кодексу України). Проект / Комітет виборців України. Київ: ФАКТ, 2000. 53 с.
2. Проект Виборчого кодексу від 10.09.2002 р. URL: [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 25.03.2017).
3. Висновок на проект Виборчого кодексу (реєстр. № 2174 від 04.12.2002 р.). URL: [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 25.03.2017).
4. Ключковський Ю. Стабілізація виборчого законодавства – одне із основних завдань сучасного розвитку України. Вісник ЦВК. 2008. № 3 (13). С. 19–23.
5. Ставнійчук М. «Практика реалізації виборчого законодавства України». Інтер'ю. Юридичний журнал. 2004. № 1. doi: [justinian.com.ua/article.php?id=954](http://justinian.com.ua/article.php?id=954)
6. Виборча реформа очима громадськості. Аналітичний звіт за результатами проекту «Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні (жовтень – листопад 2011 р.). Київ, 2011. 145 с.

7. Виборчий кодекс України. Законопроект, внесений С.Р. Гриневецьким, Ю.Б. Ключковським. URL: [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 25.03.2017).
8. Виборчий кодекс України. Законопроект, внесений І. Мірошніченком. URL: [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 25.03.2017).
9. Виборчий кодекс України. Законопроект, внесений В. Литвином, І. Єремеєвим. URL: [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 25.03.2017).
10. Виборчий кодекс України. Законопроект, внесений В. Писаренком. URL: [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 25.03.2017).
11. Виборчий кодекс України. Законопроект, внесений А. Парубієм. doi: [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
12. Ключковський Ю. Виборчий кодекс як засіб оздоровлення політичної системи та оновлення країни. Вісник ЦВК. 2010. № 1 (18). С. 70–73.
13. Пояснювальна записка до проекту Виборчого кодексу, внесеною Ю. Ключковським. doi: [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
14. Чи варто змінювати виборчу систему? Інститут глобальних стратегій. doi:[ht://www.wigis.comua](http://www.wigis.comua).
15. Ключковський Ю. Потреба зміни виборчої системи. Демократія і вибори в Україні. 2007. № 2. С. 8–16.
16. Коліушко І. Виборча система повинна забезпечити еволюційне оновлення політичної еліти. Шляхи оптимізації виборчої системи на місцевих виборах в Україні: матеріали круглого столу. Київ: ПЦ «Фоліант», 2007. С. 56–59.
17. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII. URL: [zakon.rada.gov.ua/go/595-19](http://zakon.rada.gov.ua/go/595-19) (дата звернення: 25.03.2017).
18. Аксакова Р.М. Особливості організації та проведення місцевих виборів 2006 року в Україні. Вісник ЦВК. 2006. № 2 (4). С. 86–89.
19. Хромова Ю. Концепція професіоналізації виборчих комісій. doi: [irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis.../cgiirbis\\_64.exe?](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis.../cgiirbis_64.exe?)
20. Тихомирова Є., Романченко М. Парламентські вибори 2012 року в Україні: інформаційна підтримка. Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. 2014. № 14. С. 90–95.
21. Про вибори народних депутатів України. Закон від 17.11.2011 р. № 4061-VI. URL: [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 25.03.2017).
22. Шевченко Т. Інформаційне забезпечення виборів як новела законодавства про вибори. Вибори та демократія. 2012. № 2 (32). С. 4–8.
23. Проект виборчого кодексу України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56671](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671).