

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.8 (341.1.)

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-5/8>

НОВАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

INNOVATIONS IN EUROPEAN LEGISLATION ON ELECTIONS: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Максіменцева Н.О., д.ю.н.,
доцент кафедри парламентаризму

*Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті визначаються напрямки оновлення чинного виборчого законодавства ЄС. Автором наголошено на відсутність єдиних для всіх країн-учасниць норм, які визначають єдині підходи до регулювання виборчого процесу та виборчої системи, а отже порядку висунення кандидатів, проведення агітації, голосування та підрахунку голосів та обрання депутатами Європейського парламенту.

З цією метою законодавець робить спробу прийняти єдині для всіх норми, які б регулювали наступні питання: а) реалізація права на вільні вибори; б) зобов'язання держав-членів щодо організації виборчого процесу; в) встановлення уніфікованих підходів до початку проведення виборчої кампанії, її тривалості, дня виборів; г) обрання єдиного Європейського виборчого органу; д) визначення єдиної виборчої системи щодо висунення кандидатів у депутати, порядку голосування та обрання депутатів.

Так визначаються напрямки встановлення єдиного мінімального віку для виборців – 16 років, а висунення кандидатів – 18 років. У свою чергу, новацією є запровадження можливості реалізація права обирати всім громадянам ЄС шляхом голосування поштою, в тому числі для громадян ЄС, які проживають за кордоном шляхом фактичної присутності, а також голосування за дорученням, за допомогою електронних та інтернет-систем для голосування.

Окремо у статті наголошено на зобов'язаннях держав-членів щодо організації виборчого процесу, а саме щодо встановлення вимог створення всебічних технічних умов, умов безпеки, дотримання таємниці голосування, інших виборчих принципів для здійснення вільного волевиявлення, а також, по можливості, створення умов для осіб з інвалідністю. Крім того зазначено, про встановлення уніфікованих підходів до початку проведення виборчої кампанії, її тривалості, дня виборів – це питання на сьогодні стає досить гостро з огляду на відсутність технічної можливості проведення голосування за кордоном протягом виключно одного дня. Цікавою новацією є обрання до складу єдиного Європейського виборчого органу осіб, які мають науковий ступінь з числа професорів права та політології. Автором звернута увага на необхідності закріплення в чинному законодавстві України вимоги щодо географічне та економічне пропорційності представництва всіх кандидатів у виборчому списку партії, а також вимоги підтвердження її підтримки відповідною кількістю населення.

Ключові слова: вибори, європейська інтеграція, виборча система, виборчий процес, імплементація норм, виборче право, право на вільні вибори, гендерні квоти.

The article identifies areas for updating the current EU electoral legislation. The author emphasizes that there are no common rules for all member states that define uniform approaches to the regulation of the electoral process and the electoral system, and thus the procedure for nominating candidates, campaigning, voting and counting of votes, and election of members of the European Parliament.

To this end, the legislator is attempting to adopt uniform rules that would regulate the following issues: a) the right to free elections; b) the obligations of member states to organize the electoral process; c) establishing unified approaches to the start of the election campaign, its duration, and election day; d) electing a single European electoral body; e) defining a single electoral system for nominating candidates for deputies, voting, and electing deputies.

This defines the directions for establishing a single minimum age for voters – 16 years, and for nominating candidates – 18 years. In turn, an innovation is the introduction of the possibility of exercising the right to vote for all EU citizens by postal ballot, including for EU citizens residing abroad by actual presence, as well as voting by proxy, using electronic and Internet voting systems.

The article also emphasizes the obligations of the Member States to organize the electoral process, namely to establish requirements for comprehensive technical conditions, security conditions, secrecy of the vote, and other electoral principles for the exercise of free expression of will, as well as, where possible, the creation of conditions for persons with disabilities. In addition, it is mentioned that unified approaches to the start of the election campaign, its duration, and election day should be established – this issue is becoming quite acute today, given the lack of technical capability to hold voting abroad for only one day. An interesting innovation is the election to the single European electoral body of persons holding academic degrees from among professors of law and political science. The author draws attention to the need to enshrine in the current legislation of Ukraine the requirement for geographical and economic proportionality of representation of all candidates on the party's electoral list, as well as the requirement to confirm its support by the relevant number of people.

Key words: elections, European integration, electoral system, electoral process, implementation of norms, electoral law, right to free elections, gender quotas.

Конституція України [1] у преамбулі проголосила про підтвердження європейської ідентичності Українського народу, незворотність європейського та євроатлантичного курсу. Україна багато років йшла до того, що б стати частиною рівноправною частиною європейської спільноти. Сьогодні наша держава кров'ю виборола право стати членом ЄС і взяла на себе зобов'язання щодо імплементації норм європейського права до чинного законодавства України, а отже і вимог у сфері виборчого права.

Конституційні норми у ст. 77 встановлюють, що чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Вер-

ховної Ради України. Отже у жовтня 2023 року відповідно до вимог чинного законодавства мають пройти чергові вибори парламенту.

Проте умови військової агресії кожен день створюють свої загрози і виклики, обмеження, у тому числі, щодо організації державної влади. Так, відповідно до ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII [2] встановлено гарантії законності в умовах воєнного стану, у тому числі, щодо заборони проведення виборів всіх рівнів. Проте вже сьогодні зрозуміло, що питання виборів постане одним із перших у державі після нашої перемоги.

На сьогодні чинне виборче законодавство України потребує оновлення у зв'язку з наявністю викликів періоду військового стану, а саме: а) неможливістю реалізувати у повній мірі виборчі права громадян, які перебувають за кордоном, внутрішньо переміщених осіб, оновлення Реєстру виборців; б) створення технічних можливостей для проведення виборів відповідно до основних виборчих принципів; в) відсутність технічної можливості проведення виборів на територіях, що постраждали внаслідок військової агресії; г) обговорення питання проведення електронних виборів та інші питання, які потребують всебічного вивчення та врегулювання нормами Виборчого кодексу України.

Отже потрібно вже сьогодні приводити чинне законодавство України у відповідність до європейських норм та вимог, а також враховувати численні виклики, які постали перед державою щодо реалізації права кожного громадянина на вільні вибори.

На сьогодні чинним виборчим законодавством ЄС, яке визначає порядок виборів до Європейського парламенту, є Європейський виборчий Закон 1976 року, зі змінами, внесеними Рішенням Ради 2002/772/ЄС, Євратомом, а також поправками від 2018 року, які так і не набули чинності (далі – Виборчий закон ЄС), та різних національних законодавчих актів у цій сфері [3].

Доцільно зазначити наступні особливості європейського виборчого права щодо виборів європейських депутатів парламенту ЄС: а) на сьогодні відсутня єдина виборча процедура, що застосовується в усіх державах-членах; б) відсутня єдина виборча система, за якою проводиться виборчий процес починаючи з етапу висунення кандидатів, проведення агітаційного процесу, голосування, підрахунку голосів та обрання депутатів; в) виборчий закон містить загальні принципи, що надають перевагу різним національним законам проводити вибори відповідно до національних виборчих систем.

Однак порядок уніфікації таких норм є досить складним і потребує достатньо зусиль щодо втілення. Так відповідно до ст. 223 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) Європейський Парламент розробляє пропозицію щодо встановлення такої виборчої процедури, при цьому така ініціатива парламенту має бути одностайно прийнята Радою після отримання згоди Парламенту, а потім схвалена всіма державами-членами відповідно до їхніх конституційних вимог, щоб стати обов'язковим до виконання юридичним текстом [4].

На сьогодні Парламент ЄС ухвалив нову пропозицію про зміну правил, що застосовуються до європейських виборів та розпочав спеціальну законодавчу процедуру, яка може призвести до набуття чинності нових європейських виборчих правил [5].

Отже які зміни пропонується внести зміни до виборчого законодавства. Такі новації торкнуться наступних сфер: а) реалізація права на вільні вибори; б) зобов'язання держав-членів щодо організації виборчого процесу; в) встановлення уніфікованих підходів до початку проведення виборчої кампанії, її тривалості, дня виборів; г) обрання єдиного Європейського виборчого органу; д) визначення єдиної виборчої системи щодо висунення кандидатів у депутати, порядку голосування та обрання депутатів.

Отже надання можливості громадянам ЄС вільно та в повному обсязі реалізувати право на вибори передбачає внесення наступних змін до виборчого законодавства ЄС: а) особисті виборчі права (щодо чіткої регламентації віку, з якого реалізується активне і пасивне виборче право); б) вимоги до порядку голосування щодо можливості голосування поштою, за допомогою електронних та інтернет систем тощо; в) створення можливостей голосувати всім громадянам незалежно від їх місця перебування за межами держав-учасниць.

Так мінімальний загальний вік для висунення кандидатів, а отже реалізації свого пасивного виборчого права, на європейських виборах має бути уніфікованим для всіх держав і становитиме 18 років, а мінімальний загальний вік для голосування – 16 років, за винятком держав-членів ЄС, де конституційний порядок встановлює мінімальний вік для голосування 17 або 18 років.

При цьому, на сьогодні ст. 70 Конституції України визначає мінімальний вік для реалізації активного виборчого права, а отже для голосування – 18 років.

Цікавою новацією може також бути встановлення обов'язку держав-членів щодо забезпечення права голосу на європейських виборах громадянам ЄС, які проживають у третіх країнах. Крім того, доцільно звернути увагу на надання права голосувати особам, які не мають постійного місця проживання; особам, які проживають в закритих закладах, бездомним, за фактом фактичної участі, або тим, хто відбуває покарання в місцях позбавлення волі.

Проте найактуальнішою для сьогодення України може бути пропозиція щодо зміни до законодавства ЄС та подальше імплементації норм щодо зобов'язання держав-членів забезпечити можливість голосування поштою, в тому числі для громадян ЄС, які проживають за кордоном, а також можливість дозволити голосування за дорученням, електронні та інтернет-системи для голосування.

Окремими новаціями є зобов'язання держав-членів щодо організації виборчого процесу, тобто вимоги до державних органів, які відповідальні за створення умов, в яких будуть проходити вибори, з метою реалізації базових виборчих принципів: загального, рівного, прямого права шляхом таємного голосування. Такими змінами є обов'язок держав-членів забезпечити доступність до відповідних матеріалів, приміщень для голосування та виборчих дільниць, у тому числі для осіб з інвалідністю.

Проте найголовнішою формою уніфікації є встановлення фіксованого дня для проведення європейських виборів на всій території ЄС (9 травня, кожні 5 років). При цьому, визначено єдиний період виборчої кампанії, що починається за вісім тижнів до дня виборів, і єдиний період виборчого резерву, що починається за 48 годин до дня виборів.

Окремим напрямком є уніфікація підходів до виборчого процесу та зазначення на рівні всіх виборчих законодавств держав-членів зобов'язання всіх політичних партій та інших суб'єктів, які беруть участь у європейських виборах, дотримуватися «демократичних процедур та прозорості» при обранні своїх кандидатів. Такі форми визначені, у першу чергу, у Кодексі належної практики у виборчих справах, прийнятому Венеційською комісією «За демократію через право» ще у 2002 р. [6].

Доцільно звернути увагу, що чинне законодавство України не встановлює вимог до складу кандидатів, які висувуються до партійного списку партій. Проте у державах ЄС досить широкого поширення у законодавстві набули вимоги щодо механізму відбору кандидатів у виборчі списки партій, встановлення вимог щодо кандидатів відносно їх досвіду, освіти, партійного стажу та рівня залучення та результатів партійної діяльності. Отже упереджуючи практику виявлення серед кандидатів осіб, жодного відношення не мають до державотворчих процесів, таку вимогу необхідно імплементавати до чинного законодавства України.

Дуже важливим аспектом є визначення обов'язку забезпечувати гендерну рівність у своїх кандидатурах, використовуючи або систему «блискавки», або систему квот, з метою дотримання європейських вимог щодо гендерних засад формування представницьких органів влади, зокрема, Парламенту ЄС.

Звернемо увагу, що Україна такий досвід вже запровадила і на минулих виборах до місцевих представниць-

ких органів існувала квота (п. 9 ст. 219 Виборчого кодексу України) та є визначеною щодо висунення кандидатів у народні депутати України (п. 12 ст. 219 Виборчого кодексу України) щодо забезпечення присутності у кожній п'ятірці (місця з 1-5, з 6-10 і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі) [7].

Останньою, але дуже вагомою новацією щодо процесу виборів у ЄС є обрання єдиної виборчої системи щодо висунення кандидатів, порядку їх обрання до Парламенту ЄС відповідно до уніфікованого порядку і норм європейської спільноти.

Виборча система ЄС має виглядати наступним чином: а) створення загальноєвропейського виборчого округу, що охоплює територію всіх держав-членів, в якому 28 депутатів Європейського парламенту обираються шляхом транскордонного голосування; б) обрання депутатів за транснаціональними виборчими списками на майбутніх європейських виборах (2024 рік); в) застосування єдиної виборчої системи та процедури; г) обрання депутатів за закритими списками; д) висунення депутатів Європейськими політичними партіями, європейськими об'єднаннями виборців (0,02% населення виборчого віку щонайменше в 1/4 держав-членів); е) європейські виборчі коаліції (утворені щонайменше 2 європейськими політичними партіями або об'єднаннями виборців); є) висунення європейськими коаліційними національними партіями або об'єднаннями виборців національних партій, або об'єднаннями виборців щонайменше з 1/4 держав-членів.

Порядок голосування має передбачати наявність списків кандидатів, які розділені на секції по три місця, і в кожній секції має бути кандидат від держав-членів з різною чисельністю населення. Ця вимога спрямована на забезпечення того, щоб кандидати від малих та середніх держав-членів також були представлені на виборчих місцях у кожному списку кандидатів, забезпечуючи таким чином широке географічне представництво.

А також створення Європейського виборчого органу, що складатиметься з 27 членів, призначених кожною дер-

жавою-членом з числа професорів права або політології, який відповідатиме за проведення виборів у загальноєвропейському виборчому окрузі, а також координуватиме обмін інформацією між національними виборчими комісіями та моніторинг виконання Регламенту.

Отже досвід залучення фахівців-науковців є досить цікавим та доцільним.

Українські реалії також можуть потребувати імплементації до виборчого законодавства, особливо щодо формування списків політичних партій кандидатів та врахування географічного представництва та кількості населення, особливості їх інтересів під час формування загальнонаціонального списку.

Таким чином, можна говорити, що процес євроінтеграції пов'язаний із приведенням різних сфер життя, і особливо процесу виборів, до європейських стандартів та європейських законодавчих норм.

Такими нормами можуть бути наступні: а) у сфері реалізації права на вільні вибори – опрацювання можливості залучення електронних форм голосування, голосування громадян не залежно від їх реєстрації, голосування громадян, які перебувають за кордоном; б) зобов'язання держав-членів щодо організації виборчого процесу – встановлення вимог щодо створення всебічних технічних умов, умов безпеки, дотримання таємниці голосування, інших виборчих принципів для здійснення вільного волевиявлення, а також, по можливості, створення умов для осіб з інвалідністю; в) встановлення уніфікованих підходів до початку проведення виборчої кампанії, її тривалості, дня виборів – це питання на сьогодні стає досить гостро з огляду на відсутність технічної можливості проведення голосування за кордоном протягом виключно одного дня; г) обрання єдиного Європейського виборчого органу – цікавою новацією є обов'язок призначення осіб, які мають науковий ступінь з числа професорів права та політології; д) пропорційне географічне та економічне представництво всіх територій у виборчому списку, партій, які підтримали відповідна кількість населення під час висунення кандидатів, голосування транскордонним способом за транскордонними списками.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80?find=1&text>
2. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19?find=1&text> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19?find=1&text>
3. European electoral act. Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage 1976 URL: [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1976/787\(2\)/oj/eng](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1976/787(2)/oj/eng)
4. Towards new rules for European elections? URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)729403](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)729403)
5. Proposal for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, repealing Council Decision (76/787/EEC, EEC, Euratom) and the European Electoral Act. URL: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-constitutional-affairs-afco/file-reform-of-the-electoral-law-of-the-european-union>
6. Кодекс належної практики у виборчих справах, прийнятому Венеційською комісією «За демократію через право» 2002 р. URL: chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfeindmkaj/https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf
7. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20?find=1&text>