

Формування законодавства про вибори Президента України (1991 – 1999 роки)

Рімма Вовк,
аспірант Міжрегіональної академії
управління персоналом

Статтю присвячено проблемам формування та вдосконалення законодавства про вибори Президента України в 1991 – 1999 роках. Розглядаються особливості законодавчого оформлення виборів, здійснюється порівняльна характеристика окремих нормативних положень виборчого законодавства 1991-го, 1993-го та 1999-го років (загальні демократичні права, формування виборчих комісій, передвиборна агітація, інститут «офіційних спостерігачів», відповідальність за порушення закону).

Законодавство про вибори Президента України формувалося протягом усього періоду після проголошення незалежності нашої держави. Кожні наступні президентські вибори проводилися за новим або оновленим виборчим законом. Інтерес до цієї проблеми зростає у зв'язку з наближенням чергових виборів глави держави.

В останні роки проблемі законодавчого забезпечення президентських виборів в Україні науковці приділяють значну увагу. Її досліджували, зокрема, такі вчені-правознавці, як О. Нельга, В. Погорілко, В. Співак, М. Ставнійчук, Ю. Тодика та інші.

Законодавчий процес у цій сфері було започатковано ще до проголошення незалежності української держави, в середині 1991 року. Рішення про запровадження посади Президента було прийнято парламентом 25 червня 1991 року (Постанова Верховної Ради УРСР “Про вибори Президента Української РСР”). А вже 5 липня того ж року було ухвалено Закон “Про вибори Президента України” [1].

Дострокові президентські вибори, які відбулися 1994 року, проводилися за новою редакцією „старого” закону, ухваленою 24 лютого 1994 року.

Політична ситуація в країні на той час була складною. На вимогу страйкарів – шахтарів Донбасу Верховна Рада 17 червня 1993 року прийняла постанову про Всеукраїнський референдум. Однак він не відбувся через цілу низку обставин, описаних, зокрема, науковцем А.

Віттковські [2]. Серед причин були, зокрема, такі: лишалися не сформульованими запитання, які мали виноситися на референдум; президентська адміністрація відмовила надати необхідні кошти, оскільки в Конституції УРСР не передбачалося проведення референдумів за рішенням парламенту; вересневий термін референдуму відпав з організаційних причин – у зв'язку з парламентськими канікулами. Тому Верховна Рада України скасувала свою попередню постанову і призначила дострокові президентські вибори (без референдуму) на 26 червня 1994 року. За ухвалення цього закону проголосувало 243 народних депутати, проти було 39, утримались – 5, не голосували – 52.

Призначення виборів саме Верховною Радою було однією з особливостей законодавчого оформлення виборчого процесу. Воно дало науковцям підставу охарактеризувати це рішення, як “перевищення влади” парламентом [3]. Але тоді Президент Л. Кравчук погодився з рішенням парламенту і 24 вересня 1993 року підписав Закон України “Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України”. Однак пізніше і Л. Кравчук не раз наголошував на нелегітимності цього закону, нагадуючи, що “парламент не мав повноважень приймати рішення про дострокові вибори Президента” [4]. У той же час Голова Верховної Ради І. Плющ вказував: “...Ми приймали рішення про дострокові вибори у відповідь на вимоги страйкуючих шахтарів... І закон вносився згідно з ініціативою Президента, про що свідчать стенографічні записи... У Президента було право не підписувати закон, а протягом десяти діб повернути його до Верховної Ради, довівши, що він не відповідає тій чи іншій ситуації” [5]. В. Литвин в одній з праць відзначив прагнення Л. Кравчука перенести вибори Президента України на пізніший термін. Послання Президента Верховній Раді щодо цього, на думку В. Литвина, свідчило про спроби Л. Кравчука будь-якою ціною утримати владу [5].

Ця проблема й досі є дискусійною. Чимало науковців і політичних діячів не поділяють думку щодо доречності проведення дострокових президентських виборів 1994 року. Л. Кравчук погоджувався, що позачергові вибори Президента мають відбутися, але вважав їх “недоцільними в такі стислі строки” [5]. Він вказував на дві причини: вкрай складну економічну ситуацію і, як наслідок, неконструктивність майбутніх політичних опонентів на виборах, які спрямовуватимуть всі сили тільки на те, щоб довести тезу про неспроможність діючого глави держави виконувати свої обов'язки належним чином. Тими ж аргументами оперували і деякі партії. Зокрема, дострокові вибори недоречними і безпідставними вважали лідери Демократичної партії України [6]. Різко негативно поставилося до рішення Верховної Ради й керівництво Української республіканської партії та Конгресу українських націоналістів. Треба відзначити, що Народний рух України також виступив проти дострокових виборів, але з іншим обґрунтуванням:

**Формування законодавства про вибори
Президента України (1991–1999 роки)**

Рімма Вовк

“Смішно вибирати Президента, коли не відомо, ким він буде: чи то головою виконавчої влади, чи то лише головою держави, який прийматиме послів і зустрічатиметься з учнями, що закінчили школу” [7].

З іншого боку, структури, що стояли на лівих позиціях, вимагали зміщення Президента. А такі науковці, як О. Бойко, В. Кремень, Д. Табачник і В. Ткаченко, впевнені, що дострокові вибори Президента України у той період об’єктивно назріли і виявилися історично обумовленими, бо поклали початок оновленню вищих органів влади [8 – 9].

Треба зазначити, що науковці-політологи ще й досі не зробили остаточних висновків щодо легітимності чи нелегітимності закону про дострокові вибори Президента України 1994 року та можливості їх перенесення на інший строк законним шляхом [10].

На період наближення чергових президентських виборів (1999 року) чинне виборче законодавство фактично вже не відповідало новим соціально-політичним реаліям і, звісно, не могло забезпечити організацію виборів Президента України на належному правовому та організаційному рівні. Цими обставинами і необхідністю проведення виборів Президента в термін, визначений Перехідними положеннями Конституції України, було зумовлено розробку протягом 1998 року цілої низки законопроектів про вибори глави держави. На розгляд Верховної Ради було подано чотири окремі законопроекти, підготовлені народними депутатами України В. Шевченком, Ю. Іоффе та О. Кучеренком, О. Лавриновичем, О. Єльяшкевичем та О. Турчиновим, О. Карповим та Т. Стецьківом.

Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 3 листопада 1998 року “Про проекти законів України “Про вибори Президента України”, у Комітеті Верховної Ради з питань державного будівництва, місцевого самоврядування та діяльності рад було підготовлено узгоджений законопроект, передусім на основі положень проекту, внесеного народним депутатом України О. Лавриновичем. І тільки 5 березня 1999 року Закон України “Про вибори Президента України” був ухвалений Верховною Радою. Він набрав чинності 25 березня 1999 року [11]. Необхідно наголосити, що до тексту закону “Про вибори Президента України” в процесі виборчої кампанії двічі вносилися зміни.

Вибори Президента 1999 року відбулися, на відміну від попередніх, ще й за умов чинності нової Конституції, прийнятої 1996 року. Конституційний інститут виборів включає: правові норми, що регулюють процес вибору до органів державної влади та місцевого самоврядування, принципи виборчого права, вимоги до виборців і кандидатів тощо. Усі ці нормативні положення включено до окремого розділу Основного Закону “Вибори. Референдум”. Конституцією України передбачено, що порядок проведення виборів Президента України встановлюється окремим Законом.

Процес прийняття нового виборчого законодавства ретельно простежувався аналітиками. Зокрема, в січні – лютому 1999 року, у зв'язку з накладеним президентським вето на закон, прийнятий Верховною Радою, оглядачі на сторінках періодичних видань стурбовано ставили таке, наприклад, запитання: чи підпише Президент закон і яка буде подальша доля цього документа? Яскраво свідчать про таке занепокоєння заголовки в газетах: “Закон про вибори загубився?”, “Чи підпише Кучма закон про вибори Президента?” [12 – 14].

Народний депутат О. Лавринович зауважував: “...Верховна Рада вже звикла до численних вето Президента... Але в даному випадку мова йде про те, в якій мірі діючий Президент має моральне право визначати, за якими правилами будуть проводитися виборча кампанія і вибори за його ж участю?” [15]. Більше того, член фракції партії “Троада” О. Білорус був упевнений, що “за цими зауваженнями приховане прагнення зробити закон про вибори Президента “під себе” [14].

Сам процес прийняття законодавства аналітиків не цікавив. Вони зосередилися на констатації нововведень, до яких зарахували такі:

1. Змінено порядок висунення претендентів у кандидати. Згідно з законом, це право мають виключно політичні партії та збори виборців.

2. Більшій демократичності набув принцип формування територіальних та дільничних виборчих комісій.

3. Законодавством чіткіше вписано процедуру голосування і підрахунку голосів. Вжито додаткових заходів щодо недопущення підробки і фальсифікації виборчих бюлетенів.

4. Запроваджено принцип так званого “позитивного голосування” (тобто підраховуються голоси “за”).

5. Президент України може бути обраним у другому турі незалежно від кількості виборців, які взяли участь у голосуванні [16].

Треба виокремити цілу низку проблем стосовно деяких положень виборчого Закону.

Кожна виборча кампанія проводилася за новим виборчим законом, який, до того ж, приймався напередодні її, а вдосконалювався за допомогою поправок вже у її ході..

Варто відзначити, що, у порівнянні із законами 1991 та 1994 року, Закон України “Про вибори Президента України” 1999 року встановлює низку важливих демократичних засад щодо правового статусу учасників виборчого процесу. Насамперед це стосується основного учасника виборів – громадянина як суб’єкта активного виборчого права. Закон закріплює добровільність участі громадян у виборах, скасовує інститут призупинення активного виборчого права для осіб, що перебувають у місцях позбавлення волі, та обмежує право голосу лише для осіб, визнаних судом недієздатними (статті 1, 2). Закон містить також низку гарантій виборчих прав громадян, спрямованих на забезпечення

**Формування законодавства про вибори
Президента України (1991–1999 роки)**

Рімма Вовк

прозорості виборчого процесу взагалі та передвиборної агітації зокрема, рівності виборчих прав громадян, гарантії щодо їх реалізації, яких не передбачалися іншими законами про вибори. Поряд із цим Законом встановлено окремі обмеження стосовно основного суб'єкта пасивного виборчого права – претендента в кандидати на посаду Президента України. Законом надано право самовисування громадянами як претендентами на кандидата в Президенти України на зборах виборців, нормативно закріплено рівні права претендентів незалежно від суб'єкта їх висування.

У новому Законі в основному зберігся правовий статус кандидата, встановлений попереднім Законом. Одночасно на державу покладено обов'язок щодо забезпечення охорони кандидата у Президенти України на весь період виборчої кампанії. Однак цей Закон, на відміну від Закону 1994 року, не передбачає імунітету, тобто недоторканності для кандидатів у Президенти України.

Спостерігається, проте, й суперечливість окремих положень виборчого законодавства та їх неузгодженість з іншими нормативно-правовими актами, в тому числі й з певними конституційними положеннями. Так, згідно з Конституцією, громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування. Згідно з виборчим законодавством, право висування кандидатів належить громадянам України і реалізується політичними партіями, їх виборчими блоками та безпосередньо громадянами шляхом самовисування, а також зборами громадян і трудовими колективами. Проте чинний Закон “Про вибори Президента України” (стаття 5) не передбачає процедури безпосереднього висування громадянина шляхом самовисування його претендентом на кандидата на найвищу посаду в державі.

У Законі “Про вибори Президента України” багато загальних, декларативних норм, не підкріплених механізмами їх реалізації. Зокрема, у статті 1 проголошується забезпечення в ході виборчої кампанії принципу “рівності можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії; неупередженості до кандидатів з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів” [11]. Але на сьогодні законодавство не передбачає ефективного механізму контролю за недопущенням втручання народних депутатів України, посадових і службових осіб органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у виборчий процес, що призводить до порушення конституційних прав громадян на вільні вибори.

Важливо зазначити, що вже після набрання Законом чинності до нього (редакція Закону №740-ХІУ від 16. 06. 1999 р.) було внесено ряд змін, зокрема таких, що стосуються порядку формування виборчих комісій. Так, у прийнятих до Закону змінах передбачено норму, згідно з якою до складу

територіальної та дільничної виборчих комісій обов'язково включаються не лише представники від партій (блоків), а й від кандидатів у Президенти України (стаття 14). Одночасно було визнано за доцільне обмежитись поданням кандидатур до складу комісій лише від тих партій (блоків), від яких зареєстровані кандидати в Президенти України [17]. Це нормативне положення сприяло запровадженню більш впорядкованої процедури формування та організації діяльності виборчих комісій. Однак слід відзначити ті вади положень Закону, через які в утворенні виборчих комісій, зокрема територіальних і дільничних, беруть участь органи місцевого самоврядування (ради) (стаття 14). Це суперечить їх конституційній природі як органів, які мають забезпечувати вирішення питань місцевого значення. Цю недосконалість помітили й експерти ОБСЄ, які спостерігали за виборами в Україні. По-перше, на їхню думку, це суперечить відповідним положенням Конституції України, оскільки до повноважень органів місцевого самоврядування відносяться питання місцевого значення, а проведення виборів глави держави є загальнодержавним питанням; по-друге, позбавляє ці органи незалежності від впливу як органів влади, так і суб'єктів різних політичних протистоянь, що є неприйнятним при проведенні демократичних виборів [18].

Позитивних законодавчих змін зазнала одна з основних стадій виборчого процесу – передвиборна агітація. Особливістю її ведення у 1999 році стало те, що в цілому вона, порівняно із президентськими виборами 1994 року, проводилася на досконаліших нормативно-правових засадах. В останній редакції зазначеного Закону в частині, що стосується ведення передвиборної агітації (глава 5, статті 31 – 35), він набув суттєвих як кількісних, так і якісних позитивних змін порівняно з попередніми.

Кількісні відмінності стосуються числа статей, що регламентують процес ведення передвиборної агітації: якщо в редакції Закону 1994 року їх було дві, то в редакції 1999 року – вже три. Однак найбільшою мірою зазначені відмінності відбилися на загальній численності не так статей, як частин, присвячених зазначеній регламентації. Так, у законі 1994 року глава 5 містила 10 частин, 1999 року – вже 32 [18].

Відповідно до пункту 6 частини 2 статті 15 Закону “Про вибори Президента України”, Центральна виборча комісія розробила і постановою від 18 червня 1999 року № 96 затвердила Положення про порядок використання засобів масової інформації для проведення передвиборної агітації під час виборів Президента України у 1999 році [19]. Важливим удосконаленням стало те, що положення розроблено з урахуванням вимог, які містяться в законах України, що регулюють діяльність засобів масової інформації. У ньому чітко розмежовано і досить детально виписано порядок використання у передвиборній агітації окремо державних і недержавних, друкованих і електронних засобів масової

інформації. В Положенні сконцентровано практично всі заборони і обмеження стосовно передвиборної агітації, що містяться в чинному виборчому законодавстві.

Одним з нововведень була поява у виборчому законодавстві таких понять, як “довірена особа кандидата” та “офіційний спостерігач”. У президентській виборчій кампанії 1999 року мали право взяти участь 3450 довірених осіб від 15 кандидатів у Президенти: у кожному територіальному виборчому окрузі по одній довірений особі від кандидата і по п’ять довірених осіб, які допомагають їм у проведенні виборчої кампанії на території загальнодержавного одномандатного виборчого округу. На тих виборах було також зареєстровано 276450 офіційних спостерігачів від кандидатів у президенти [18].

Ще виборчим законодавством 1994 року було запроваджено інститут іноземних (міжнародних) спостерігачів, статус яких 1999 року було підвищено. Впровадження цього інституту сприяло виведенню України на рівень країн з демократичним законодавством.

На виборах Президента України 31 жовтня 1999 року Центральна виборча комісія зареєструвала 576 офіційних спостерігачів із 38 країн світу, які представляли парламенти зарубіжних держав, міжнародні парламентські, громадські правозахисні, наукові організації, зокрема ОБСЄ, Парламентську Асамблею Ради Європи, Раду Міжпарламентської Асамблеї держав – учасниць СНД, Державну Думу Росії, центральні виборчі органи Молдови, Литви, Російської Федерації та ін.

У виборчому законі зафіксовано кілька десятків найрізноманітніших обмежень, за порушення яких у більшості випадків чинним законодавством не встановлено жодної юридичної відповідальності. У заключних положеннях Закону України “Про вибори Президента України” (стаття 50) є перелік порушень, за які встановлено відповідальність. Однак у самому тексті Закону міститься тільки загальна формула: “Несуть відповідальність, встановлену законом” [11]. Безпосередньо види, обсяги відповідальності та механізми їх застосування передбачено Цивільним кодексом, Кримінальним кодексом, Кодексом про адміністративні правопорушення, законами України “Про інформацію”, “Про телебачення і радіомовлення” та ін.

Характеризуючи зміст закону, науковці називають однією з найбільших його вад те, що в ньому не міститься норм щодо притягнення до відповідальності за порушення більшості заборон і обмежень (попри конкретні пропозиції до нової редакції з боку Центральної виборчої комісії) [19, с. 124]. Більше того, Голова Центральної виборчої комісії М. Рябець основним недоліком чинного Закону “Про вибори Президента України” назвав те, що в ньому не передбачено такого виду правової відповідальності, як визнання виборів недійсними навіть у разі встановлення порушень, що вплинули на їх результати [18].

У своїх звітах експерти ОБСЄ заострювали увагу на проблемі юридичної відповідальності щодо порушників виборчого законодавства. Ця проблема виникла через те, що правові норми, які врегульовують виборчий процес, позбавлені певного системного об'єднання. Так, Закон України "Про вибори Президента України" містить 36 заборон, однак лише при порушенні третини з них може наступати юридична відповідальність.

Таким чином, формування українського законодавства про вибори Президента України відбувалося протягом 1991 – 1999 років. Кожний наступний виборчий закон удосконалював систему і процес виборів глави держави у відповідності до соціально-політичних реалій (прийняття Конституції України тощо). Найбільш позитивних змін зазнали такі положення виборчого закону: загальні демократичні права (добровільність участі у виборах, право самовисування громадянами на претендентів у кандидати в Президенти України тощо); формування виборчих комісій (обов'язкове включення до їх складу представників від партій (блоків) та кандидатів у Президенти України); передвиборна агітація (чітко впорядковано використання ЗМІ для проведення передвиборної агітації); впровадження інституту іноземних спостерігачів. Все це сприяло виведенню України на рівень країн з демократичним законодавством. Поряд із цим, неврегульованим залишилося питання визначення відповідальності за порушення чинного виборчого законодавства.

Література:

1. Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - №3. - ст. 448.
2. **Виттковски А.** Пятилетка без плана. Украина: 1991 – 1996. Формирование национального государства, экономики, элиты. - К.: Сфера, 1998. - С. 153.
3. Історія України / Керівник авт. кол. Ю. Зайцев. Вид. 2-ге, зі змінами. - Львів: Світ, 1998. - С. 469.
4. Президент Леонид Кравчук: «Я не делю людей так: кто – за независимость, кто – против...» // Киевские Ведомости. - 1994. - 28 апреля.
5. **Литвин В. М.** Украина: политика, политики, власть: На фоне политического портрета Л. Кравчука. - К.: Альтернативи, 1997. - С. 315 – 316.
6. **Бадзьо Ю.** Влада – опозиція – держава в Україні сьогодні: думки проти течії. - К.: Смолоскип, 1994. - С. 26.
7. Никаких дополнительных полномочий Президенту // Голос України. - 1994. - 30 марта.
8. Історія України: Посібник для студентів вищих навчальних закладів / О. Д. Бойко. - К.: Академія, 1999. - С. 497.
9. **Кремень В. Г., Табачник Д. В., Ткаченко В. М.** Україна: альтернативи

**Формування законодавства про вибори
Президента України (1991-1999 роки)**

Рімма Вовк

поступу (критика історичного досвіду). - К.: "ARC – UKRAINE", 1996. - С. 542 – 543.

10. **Коротка Н. Ф.** Історіографія причин достроковості президентських виборів в Україні 1994 р. / Наукові праці Кам'янець-Подільського державного педагогічного університету. Історичні науки. - Т. 7(9) / Матеріали міжнародної наукової конференції "Українська історіографія на рубежі століть". - Кам'янець-Подільський: Оліум, 2001. - С. 760/

11. Закон України "Про вибори Президента України" // Урядовий кур'єр. - 1999. - №54. - 25 березня/

12. Закон о выборах потерялся? // День. - 1999. - 12 января.

13. Подпишет ли Кучма закон о выборах президента? // Киевские Ведомости. - 1999. - №34. - 29 февраля.

14. **Шевчук Ю.** Закон о выборах на «перевоспитании» в парламенте // Голос Украины. -1999. - №34. - 29 февраля.

15. **Олейник М.** Правила игр на выборах президента определяет.. Президент? // Киевские Ведомости. - 1999. - 20 февраля.

16. Абетка української політики: Довідник. - К.: Смолоскип, 2000. - Вип. 4 / Авт.-упоряд.: М. Томенко (кер. кол.), Л. Бадешко, В. Гребельник та інші. - 2001. - С. 33.

17. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про вибори Президента України" // Голос України. - 1999. - №122. - 7 липня.

18. Выборы и референдуми в Україні: проблеми теорії і практики: Збірник / Редкол.: М. М. Рябець (голова) та ін. - К.: Центральна виборча комісія, 2001. - С. 22, 139, 272, 299, 332.

19. Відомості Верховної Ради України. - 1994. - №8. - Ст. 40.