

УДК 342.8

В. Ф. Нестерович
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
Луганського державного університету внутрішніх справ
імені Е. О. Дідоренка

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРИЙНЯТТЯ ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Одним із ключових напрямів удосконалення виборчого законодавства України, безумовно, є проведення його кодифікації, під якою слід розуміти один з основних способів систематизації нормативно-правових актів шляхом їхнього зведення до єдиного внутрішньо цілісного складного нормативно-правового акта, який має повно та детально врегулювати певну сферу суспільних відносин. Найбільш поширеною формою єдиного систематизованого законодавчого акта є Кодекс. До законодавчої кодифікації звертаються тоді, коли виникає практична необхідність в упорядкуванні та об'єднанні в один логічно узгоджений законодавчий акт чисельних правових норм, які містяться в різних законах, що регулюють певну сферу суспільних відносин. Законодавча кодифікація в Україні набуває все більшого поширення, свідченням чому є дія у нашій державі більше ніж 20 Кодексів України.

Особливо актуальною є кодифікація виборчого законодавства України, яке наразі є досить розгалуженим та дещо розбалансованим. Тому прийняття Виборчого кодексу України дозволить одночасно оновити виборче законодавство та посилити його внутрішню узгодженість. Сутнісною рисою майбутнього Виборчого кодексу України буде його комбінований та комплексний характер, що ґрунтується на одночасному поєднанні в ньому як матеріальних, так і процесуальних норм. Потрібно додати, що у національній системі права багато його галузей регулюються декількома кодексами, що розподілені між собою за матеріальним та процесуальним характером. Наприклад, цивільне та господарське право мають по два кодекси, а кримінальне право взагалі три кодекси – Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України та Кримінально-виконавчий кодекс України.

Проблеми та перспективи прийняття Виборчого кодексу України розглядали у своїх працях такі українські вчені та експерти виборчого права, як О. Айвазовська, М. Афанасьева, Є. Євграфов, П. Євграфова, Д. Ковриженко, М. Козюбра, Ю. Ключковський, О. Марцеляк, М. Савчин, М. Ставнійчук, Т. Стешенко, В. Федоренко та ін.. Водночас попри чисельні наукові та аналітичні праці вчених та експертів з виборчого права щодо питання прийняття Виборчого кодексу України,

воно так і не отримало достатньої своєї теоретичної розробки серед вітчизняних учених-правників, що неабияк актуалізує вивчення цієї важливої наукової проблеми, особливо в контексті прийняття Верховною Радою України 7 листопада 2017 року проекту Виборчого кодексу України в першому читанні.

Метою дослідження є розкрити проблеми та перспективи прийняття Виборчого кодексу України.

На користь прийняття Виборчого кодексу України у вітчизняній юридичній науці наводяться такі аргументи:

1) прийняття Виборчого кодексу України сприятиме зведенню до єдиного законодавчого акта різних виборчих законів, що надасть вітчизняному виборчому законодавству більшої системності та упорядкованості;

2) кодифікація виборчого законодавства дозволить уніфікувати спільні для всіх видів виборів принципи виборчого права, засади виборчого процесу, порядок обчислення термінів та порядок здійснення багатьох виборчих процедур;

3) Виборчий кодекс, як свідчить безпосередній досвід реалізації різних видів законодавчих актів, є більш зручною формою для практичного застосування та використання ніж низка різних виборчих законів;

4) визначені у Виборчому кодексі правила за рахунок їхнього поєднання в одному законодавчому акті є більш доступними та зрозумілими для виборців, членів виборчих комісій та інших суб'єктів виборчого процесу;

5) кодифікація виборчого законодавства дозволить уникнути під час регулювання схожих суспільних відносин, які пов'язані з підготовкою та проведенням різних видів виборів в Україні, дублювання, виникнення прогалин та колізій;

6) прийняття Виборчого кодексу України є кроком щодо наближення вітчизняного виборчого законодавства до європейських виборчих стандартів та відповідає загальноєвропейській тенденції, за якої все більше демократичних країн урегулюють виборчі відносини Виборчим кодексом.

На позитивні сторони прийняття Виборчого кодексу вказано і в чисельних міжнародних документах. Зокрема, у п. 11, 12 Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі

2004 року, вказується, що існує чітка тенденція об'єднувати усі основні аспекти виборчого законодавства до єдиного Виборчого кодексу. Головною причиною цього є зменшення кількості зайвих положень та підвищення сумісності й публічного розуміння виборчого законодавства. Із технічної точки зору краще звести всі закони у єдиний Виборчий кодекс, що містив би як загальні аспекти будь-яких виборів, так в у різних його частинах – особливості різних виборів. У зв'язку з цим, Україні було рекомендовано прийняти єдиний Виборчий кодекс, «... оскільки для громадян він полегшить розуміння, для політичних акторів – застосування, для виборчих комісій та судів – роботу з виборчими питаннями» [1, с. 4].

Щодо національного рівня, то у Європі Виборчий кодекс застосовується більш ніж у 20 державах. До європейських країн, які його прийняли, належать Албанія, Болгарія, Боснія і Герцеговина, Республіка Македонія, Бельгія, Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Польща, Швеція, Фінляндія, Франція тощо. Досить активно почали здійснювати кодифікацію виборчого законодавства пострадянські країни. На сьогодні Виборчий кодекс застосовується в Азербайджані, Республіці Білорусь, Вірменії, Грузії, Молдові та Туркменістані. Нетривалий час Виборчий кодекс діяв у Казахстані (протягом 1993-1995 років). Виборчі кодекси були прийняті у низці суб'єктів Російської Федерації, наприклад, в Алтайському краї, Белгородській, Воронежській, Свердловській, Тверській та Тюменській областях, за умови відсутності Федерального виборчого кодексу Російської Федерації. Географія країн, які прийняли Виборчий кодекс, не обмежується лише Євразійським континентом. Він діє в Аргентині, Бразилії, Мексиці, Єгипті, Камеруні, Мадагаскарі, Філіппінах та інших країнах [2, с. 73].

Прийняття Виборчого кодексу, з огляду на європейський досвід, аж ніяк не виключає можливості врегулювання окремих аспектів підготовки та проведення виборів іншими законами. Наприклад, у багатьох країнах Європи, серед яких варто назвати Бельгію, Францію та Фінляндію, порядок фінансування виборчих кампаній урегульовано спеціальними законами. Окремими законами встановлена відповідальність за порушення виборчого законодавства та визначено порядок висвітлення виборчих кампаній у засобах масової інформації. В Італії окремим законом визначено порядок голосування виборців, які проживають за кордоном, а в Бельгії – запроваджено автоматизоване голосування. Тому кодифікація виборчого законодавства не є всеохоплюючою та допускає можливість врегулювання окремих специфічних питань, що пов'язані з порядком підготовки та проведення виборів, іншими законами [3, с. 12].

В Україні ідея вдосконалення виборчого законодавства шляхом його кодифікації з'явилася у 90-х роках ХХ століття. Зокрема перша спроба щодо підготовки Виборчого кодексу України була зроблена 16 вересня 1997 року, коли відповідний проект було внесено до Верховної Ради України, проте у силу різних причин він так і не був розглянутий парламентом. Другою спробою щодо підготовки Виборчого кодексу України стало представлення 2000 року всеукраїнською громадською організацією «Комітет виборців України» проекту Концепції Кодексу про вибори, референдуми в Україні (Виборчий кодекс України) [4]. Утім представлена на той час Концепція так і не матеріалізувалася в повноцінно розроблений проект Виборчого кодексу України й обмежилася лише на рівні експертного обговорення науковців та фахівців із виборчого права.

Третьою спробою щодо прийняття Виборчого кодексу України стало внесення народним депутатом України Є. Жовтяком відповідного проекту (№ 2174) до Верховної Ради України 10 вересня 2002 року. До предмету регулювання в цьому проекті належали не лише вибори, але також і референдуми. Незважаючи на низку новацій, які були запропоновані в цьому проекті Виборчого кодексу, він так і не був розглянутий на пленарному засіданні Верховної Ради України. Четверта спроба прийняття Виборчого кодексу України припадає на 2009-2010 роки, коли було розроблено одразу два альтернативних проекти. Перший (№ 4234 від 19 березня 2009 року) було підготовлено авторським колективом на чолі з народним депутатом України І. Крілем, другий (№ 4234-1 від 23 березня 2010 року) – розроблено спеціально створеною Робочою групою під керівництвом народного депутата України Ю. Ключковського.

Важливо зазначити, що відносно останнього проекту Виборчого кодексу Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанською комісією) було надано відповідний Висновок № 593/2010 від 20 грудня 2010 року, у якому було вказано, що незважаючи на численні висловлені пропозиції та критичні зауваження, текст проекту Виборчого кодексу є важливим кроком уперед у процесі виборчої реформи в Україні, оскільки він уніфікує всі виборчі закони України. Проект Виборчого кодексу враховує значну кількість рекомендацій різних міжнародних організацій та може бути в подальшому вдосконалений. Венеціанська комісія в майбутньому завжди готова співпрацювати з українською владою стосовно цього питання [5, с. 3, 10].

Загалом підтримка з боку Венеціанської комісії щодо прийняття Виборчого кодексу, яка неодноразово у своїх висновках це підтверджувала, стала важливим міжнародним чинником, який спонукає до прийняття Виборчого кодексу в

Україні. Так, ще у своєму Висновку № 338/2005 від 2 березня 2006 року щодо Закону «Про вибори народних депутатів України» Венеціанська комісія вказала на «необхідності кодифікації всього виборчого законодавства України в єдиному уніфікованому Виборчому кодексі. За відсутності такого кодексу буде важко розвивати послідовну практику управління виборчим процесом, а без узгодженості буде важко сприяти навчанню та підвищенню рівня обізнаності з виборчими процедурами серед осіб, відповідальних за проведення виборів, службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суддів» [6, с. 23].

Роботу щодо прийняття Виборчого кодексу України було поновлено у 2014-2015 роках, коли до Верховної Ради України було подано відразу чотири відповідні проекти, а саме:

1) проект Виборчого кодексу України (№ 4010а від 4 червня 2014 року), унесений народними депутатами України І. Мірошніченком та О. Мирним;

2) проект Виборчого кодексу України щодо виборів народних депутатів України (4010а-1 від 6 червня 2014 року), унесений народними депутатами України В. Литвином та І. Єремєєвим;

3) проект Виборчого кодексу України (№ 3112 від 16 вересня 2015), унесений народним депутатом України В. Писаренко;

4) проект Виборчого кодексу України (№ 3112-1 від 2 жовтня 2015 року), унесений народними депутатами України А. Парубієм, О. Черненко та Л. Ємцем. Цей проект Виборчого кодексу України 7 листопада 2017 року було ухвалено Верховною Радою України в першому читанні.

Активізація законопроектної роботи в напрямі підготовки Виборчого кодексу України цілком логічно посилила науковий дискурс щодо цього питання, особливо стосовно предмета його регулювання. Деякі українські вчені вважають, що Виборчий кодекс не може обмежуватися лише питаннями виборів, а також повинен містити розділ, який би визначив порядок проведення референдумів в Україні. Зокрема, вітчизняний вчений Т. Стещенко звертає увагу, що кодифікувати українське виборче законодавство треба, і це повинен бути не лише Кодекс про вибори, але й про референдум [7, с. 34]. Схожої думки дотримується й українська вчена М. Ставнічук, яка вказує, що практика реалізації виборчого законодавства України підштовхує нас до оптимізації та лібералізації виборчих і референдумних процедур та на цій основі проведення їхньої уніфікації [8, с. 10].

Щодо оприлюднених та внесених до Верховної Ради України проектів Виборчого кодексу, то тут домінує позиція, що предметом його регулювання мають бути лише вибори. Тільки оприлюднений 2000 року Комітетом виборців України проект

концепції Виборчого кодексу України та внесений народним депутатом України Є. Жовтяком 2002 року до Верховної Ради України проект Виборчого кодексу України, визначають предметом його регулювання як вибори, так і референдуми [4]. Якщо звернутися до загальноєвропейського підходу, то в рамках діяльності інституцій Ради Європи, попри змістовну та формальну близькість проведення виборів і референдумів, також прийнято розводити ці форми безпосередньої демократії та визначати основоположні засади проведення виборів та референдумів окремими ключовими актами. Свідченням цьому є два окремих основоположних документа Ради Європи – Кодекс належної практики у виборчих справах 2002 року [9] та Кодекс належної практики щодо референдумів 2007 року [10].

Отже, з огляду на вищенаведені точки зору, предметом регулювання Виборчого кодексу України слід визначати суспільні відносини, пов'язані з веденням Державного реєстру виборців, підготовкою та проведенням виборів Президента України, виборів народних депутатів України та місцевих виборів.

Структурно Виборчий кодекс України повинен складатися з таких двох частин:

1. Загальна частина, що має визначати спільні засади щодо проведення різних видів виборів в Україні, а саме: 1) види виборів та порядок обчислення строків при їхньому проведенні; 2) загальні принципи виборчого права; 3) засади, етапи, суб'єктів виборчого процесу та гарантії їхньої діяльності; 4) систему та порядок утворення виборчих округів і дільниць; 5) систему виборчих комісій, порядок їхнього утворення, склад, повноваження та припинення діяльності; 6) порядок ведення Державного реєстру виборців; 7) засади інформаційного забезпечення виборів та здійснення передвиборної агітації; 8) фінансування й матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення виборів; 9) порядок голосування та встановлення результатів виборів; 10) порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборів.

2. Особлива частина, що має встановлювати особливості під час проведення кожного виду виборів: Президента України, народних депутатів України та місцевих. Серед специфічних рис, притаманних окремим видам виборів, варто зарахувати такі: 1) вид виборчої системи, за якою проводяться вибори; 2) строки та підстави проведення виборів; 3) порядок висунування та реєстрації кандидатів, а також їхніх довірених або уповноважених осіб; 4) особливості територіальної організації виборчого процесу та діяльності виборчих комісій; 5) особливості фінансування виборів; 6) особливості голосування та встановлення результатів виборів; 7) інші особливості та виборчі

процедури, які застосовуються на тому чи іншому виді виборів.

Попри помітну користь удосконалення виборчого законодавства шляхом прийняття Виборчого кодексу України, цей процес стикається з низкою таких проблем та перепон: 1) відсутність політичної волі щодо прийняття Виборчого кодексу України; 2) нестабільність та надмірна політизованість вітчизняного виборчого законодавства; 3) відсутність єдиного бачення як серед законодавців, так науковців й експертів, які долучені до законопроекту роботи, щодо структури та змісту його положень; 4) наявність точки зору щодо недоцільності прийняття Виборчого кодексу України.

Стосовно останнього проблемного моменту проведення в Україні кодифікації виборчого законодавства, то, дійсно, як у вітчизняній науці конституційного права, так і політикумі прийняття Виборчого кодексу України підтримується не всіма вченими та законодавцями. У зв'язку з цим, в Україні неодноразово лунала думка, що сучасне вітчизняне виборче законодавство наразі не потребує своєї кодифікації [11, с. 3; 12].

Противники прийняття Виборчого кодексу України на свою користь наводять п'ять таких аргументів:

1) у прийнятті Виборчого кодексу України відсутня практична необхідність та доцільність, оскільки для вдосконалення вітчизняного виборчого законодавства, достатньо прийняти більш якісні за змістом виборчі закони;

2) окремі виборчі закони дозволяють краще врахувати специфіку того чи іншого виду виборів, ніж загальний для усіх видів виборів Виборчий кодекс України;

3) прийняття Виборчого кодексу України не вплине на стабільність національного виборчого законодавства, оскільки за юридичною силою кодекс має однакову силу із законом, а їхнє прийняття чи внесення до них змін здійснюється фактично за однаковою законодавчою процедурою;

4) багато країн із міцними демократичними традиціями ефективно регулюють порядок проведення виборів різними виборчими законами за відсутності Виборчого кодексу;

5) прийняття Виборчого кодексу України є передчасним через неготовність вітчизняного виборчого законодавства до кодифікації через його помітну нестабільність та надмірну політизованість.

Критичні аргументи науковців щодо прийняття Виборчого кодексу України обумовлені насамперед тими викликами та проблемними моментами, які загалом пов'язані з вдосконаленням вітчизняного виборчого законодавства. Поза сумнівом указані критичні аргументи повинні бути взяті до уваги та враховані під час прийняття Виборчого кодексу України. Кодифікація виборчого законодавства – це досить складний процес

законодавчої діяльності, який складається з низки етапів та, у свою чергу, потребує використання комплексу методів, прийомів та способів нормопроектної техніки. Тому розроблення проекту Виборчого кодексу має бути виваженим, науково обґрунтованим та поетапним.

Прийняття Виборчого кодексу України є одним з основних напрямів удосконалення вітчизняного виборчого законодавства, яке на сьогодні є доволі розгалуженим та дещо розбалансованим. Прийняття Виборчого кодексу дозволить уніфікувати основні виборчі процедури, узгодити виборче законодавство України та зробити його більш доступним і зрозумілим. Водночас, поспішність та надмірна політизованість процесу прийняття Виборчого кодексу України може знівелювати усі його позитивні здобутки та перетворити його на черговий виборчий закон, який був ухвалений під конкретний вид виборів.

Література

1. Report on electoral law and electoral administration in Europe. Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues (CDL-AD(2006)018): Adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission. Strasbourg, 2006. 51 p.
2. Несгеревич В. Виборче право України: підручник. Київ: Видавництво Ліра-К, 2017. 504 с.
3. Виборча реформа очима громадськості. Громадський консорціум виборчих ініціатив. Київ, 2011. 76 с.
4. Концепція Кодексу про вибори, референдуми в Україні (Виборчого кодексу України): проект. Комітет виборців України. Київ: Факт, 2000. 53 с.
5. Opinion № 593/2010 on the draft election code of the Verkhovna Rada of Ukraine: Adopted by the Council for Democratic Elections (Venice, 16 December 2010) and by the Venice Commission (Venice, 17-18 December 2010, CDL-AD(2010)047-e). Strasbourg, 2010. 10 p.
6. Opinion № 338/2005 on the Law on Elections of People's Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR: Adopted by the Council for Democratic Elections (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission (Venice, 16-17 December 2005, CDL-AD(2006)002rev-e). Strasbourg, 2006. 25 p.
7. Стещенко Т. Кодифікація виборчого законодавства: зарубіжний досвід та перспективи її впровадження в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2011. Вип. 21. С. 33-40.
8. Ставнійчук М. Щодо питання кодифікації виборчого законодавства. Юридичний журнал. 2004. № 1. С. 10.
9. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (CDL-AD(2002)23): adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 Oct. 2002) [English edition]. Strasbourg, 2002. 33 p.
10. Code of Good Practice on Referendums (CDL-AD(2007)008 Or. Fr.): adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 Dec. 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007) [English edition]. Strasbourg, 2007. 24 p.
11. Євграфова Є., Євграфова П. Виборче право – складова конституційного процесу. Віче. 2015. № 16. С. 2-5.
12. Айвазовська О. Байки про Виборчий кодекс. Українська правда. 2013. 9 вересня. URL: <http://bit.ly/2gp8uy1>.

Анотація

Нестерович В. Ф. Проблеми та перспективи прийняття Виборчого кодексу України. – Стаття.

У статті розкрито проблеми та перспективи прийняття Виборчого кодексу України. Указано, що прийняття Виборчого кодексу України є одним з основних напрямів вдосконалення вітчизняного виборчого законодавства, яке на сьогодні є доволі розгалуженим та дещо розбалансованим. Прийняття Виборчого кодексу дозволить уніфікувати основні виборчі процедури, узгодити виборче законодавство України та зробити його більш доступним і зрозумілим. Зроблено висновок, що поспішність та надмірна політизованість процесу прийняття Виборчого кодексу України може знівельувати усі його позитивні здобутки та перетворити його на черговий виборчий закон, який був ухвалений під конкретний вид виборів.

Ключові слова: вибори, прийняття, кодифікація, Виборчий кодекс України, виборче законодавство, виборчі процедури.

Аннотация

Нестерович В. Ф. Проблемы и перспективы принятия Избирательного кодекса Украины. – Статья.

В статье раскрыты проблемы и перспективы принятия Избирательного кодекса Украины. Указано, что принятие Избирательного кодекса Украины является одним из основных направлений совершенствования отечественного избирательного законодательства, которое на сегодня является довольно разветвленным и несколько разбалансированным. Принятие Избирательного кодекса позволит унифицировать основные избирательные процедуры, согласовать избирательное законодательство Украины и сделать его более доступным и понятным. Сделан вывод, что поспешность и чрезмерная политизированность процесса принятия Избирательного кодекса Украины может нивелировать все его положительные достижения и превратить его в очередной избирательный закон, который был принят под конкретный вид выборов.

Ключевые слова: выборы, принятия, кодификация, Избирательный кодекс Украины, избирательное законодательство, избирательные процедуры.

Summary

Nesterovych V. F. Problems and prospects of adoption of the Electoral Code of Ukraine. – Article.

The article deals with the problems and prospects of the adoption of the Electoral Code of Ukraine. It is stated that the adoption of the Electoral Code of Ukraine is one of the main directions of improving the domestic electoral legislation, which is today quite branched and somewhat unbalanced. Adoption of the Electoral Code will unify the main electoral procedures, harmonize the electoral legislation of Ukraine and make it more accessible and understandable. It is concluded that the haste and excessive politicization of the process of adopting the Electoral Code of Ukraine can dampen all its positive achievements and turn it into another electoral law, which was approved for a particular type of election. In favor of the adoption of the Electoral Code of Ukraine in the domestic legal science, the following arguments are given: 1) the adoption of the Electoral Code of Ukraine will contribute to the consolidation of a single legislative act of various electoral laws, which will give the national electoral legislation a much greater systemic and orderly nature; 2) the codification of the electoral law will unify the principles of electoral law common to all types of elections, the principles of the electoral process, the procedure for calculating terms and the procedure for the implementation of many election procedures; 3) the electoral code as evidenced by the direct experience of implementing various types of legislative acts is a more convenient form for practical application and use than a number of different electoral laws; 4) the election rules defined in the Electoral Code are more accessible and understandable to voters, members of election commissions and other subjects of the electoral process due to their combination in one legislative act; 5) the codification of the electoral legislation will avoid during the regulation of similar social relations, which are connected with the preparation and holding of various types of elections in Ukraine, duplication, the emergence of gaps and collisions; 6) the adoption of the Electoral Code of Ukraine is a step towards the approximation of domestic electoral legislation to European election standards and is in line with the pan-European tendency in which more democratic countries regulate electoral relations with the Electoral Code.

Key words: elections, adoption, codification, the Electoral Code of Ukraine, election legislation, election procedures.