



КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ У ДІЇ

УДК 342.1

Н. Мішина,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ Й ПЕРСПЕКТИВИ

Нині важливим питанням, яке вирішується в процесі демократизації державного життя в Україні, є питання подальшого вдосконалення виборчого законодавства. Практичні працівники, вчені, пересічні громадяни після завершення кожного виборчого процесу висловлюють низку зауважень, яка відкриває перспективи для ліквідації таких, що було виявлено, дефектів виборчого законодавства та його прогалин. У зв'язку з цим велике значення має наукове забезпечення відповідних процесів. При цьому на особливу увагу заслуговує питання систематизації виборчого законодавства України.

Метою статті є проаналізувати проблеми і перспективи систематизації виборчого законодавства України. Варто зазначити, що постійне вдосконалення виборчого законодавства України призводить до того, що багато аналітичних звітів і наукових публікацій із цього питання застаріває дуже швидко. У зв'язку з цим під час написання статті застосовано здебільшого не такі аналітичні матеріали, а напрацювання фахівців із виборчого права (М.І. Ставнійчук, О.Б. Ковальчука та ін.).

Демократичні перетворення в суспільному та державному житті в Україні значно впливають на чинне законодавство. Не залишається осторонь і конституційне законодавство України, важливим інститутом якого є виборче законодавство, адже «вибори є найваж-

ливішою формою контролю громадян за діяльністю державних і муніципальних органів. Обрання депутатів та посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування породжує відповідальність державних та муніципальних органів перед населенням» [1, с. 1].

Інститут виборчого законодавства в Україні є, мабуть, таким інститутом галузі, що розвивається найбільш динамічно. Це викликає як упевненість у тому, що гармонізація виборчого законодавства з відповідними стандартами Європейського Союзу (далі – ЄС) не буде тривалим процесом, так і певні побоювання. Далеко не всі вчені переконані в тому, що динамізм виборчого законодавства є перевагою, а не недоліком. Найчастіше динамізм виборчого законодавства критикують у тому контексті, що він ускладнює ознайомлення з відповідними нормами навіть фахівців, що й казати про пересічних громадян. В.В. Пилін справедливо зауважив, що «супергроміздке законодавство про вибори ... є одним із факторів «видавлення» простих громадян із виборчого процесу. Багатьом кандидатам часто просто не під силу вивчити всі премудрості законодавства та інструкцій про вибори. Без оплачуваної спеціальної команди або хоча б допомоги юриста участь у виборах все частіше стає марною» [2, с. 71]. Як зазначено в літературі, предмет виборчого права «охоплює





не лише соціально-правове середовище виборчих кампаній, а і юридично значущі для здійснення та захисту конституційного права громадян обирати й бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування суспільні відносини, що складаються в міжвиборчий період» [3, с. 9].

Одним із основних векторів активізації європейської інтеграції України є долучення до найкращих практик регламентації, реалізації та захисту прав людини, гармонізація національного законодавства про права людини зі стандартами ЄС. Отже, необхідним є зміщення акцентів під час реформування виборчого законодавства – «утвердження пріоритету виборчих прав громадян перед виборчими процедурами» [4, с. 11]. Тим більше, що на загальнодержавному рівні вже відбулись значні зміни – впровадження конституційної скарги тощо [5; 6].

У контексті подальшого вдосконалення виборчого законодавства України варто зазначити, що ознайомлення з виборчим законодавством ускладнює не стільки його динамізм, скільки відсутність його систематизації. Хоча існують й інші підходи до вирішення цього питання. Так, А.О. Макарець зауважує: «До виборчих кодексів склалося неоднозначне ставлення у вітчизняній юридичній науці. Існує точка зору, що створення окремих кодифікованих актів, які регулюють відносини, пов'язані з виборами, тільки ускладнює правозастосовну діяльність» [7, с. 73].

У юридичній літературі усталеною є думка, згідно з якою під систематизацією законодавства розуміють діяльність, спрямовану на зведення актів законодавства у збірку чи єдиний акт. При цьому стосовно законодавства України залишається «відкритим» питання щодо того, яке саме коло нормативно-правових актів та інших документів охоплюється поняттям «законодавство». А стосовно виборчого законодавства постають й інші проблеми: необхідно систематизувати законодавство лише про вибори чи оптимальнішим буде

систематизувати законодавство про вибори разом із законодавством про референдуми, чи може доцільно звернутись ще до більш широкого кола питань, яких може охопити систематизація, та інкорпорувати, консолідувати або кодифікувати норми й про обрання представників загальними зборами громадян за місцем проживання тощо.

Варто навести кілька думок учених із цього питання. В.В. Котигоренко висловився на підтримку кодифікації в межах одного акта законодавства як про вибори, так і про референдуми [8]. О.Т. Волощук [9] та М.І. Ставнійчук [10] підтримують цю позицію. Група авторів проекту Виборчого кодексу вважають: він має включати як положення про вибори, так і положення про референдуми (наприклад, главу 2 «Виборчі права і право на участь у референдумі» розділу 1 «Загальні питання», а також розділ 4 «Референдумний процес») [11, с. 3–10].

А ось О.Б. Ковальчук доводить, що доцільно кодифікувати лише законодавство про вибори [12]. О.А. Бабошин вважає за необхідне структурувати нормативний масив конституційного права низкою підгалузей, серед яких називає виборче право [13, с. 11]. Він відокремлює виборче право від інституту референдуму [13, с. 14]. О.Г. Головін пише про важливість виокремлення зі складу виборчого законодавства норм, що регулюють референдумний процес. Він зазначає, що вибори та референдум мають самостійну цінність як рівновеликі форми безпосередньої демократії, у зв'язку з чим зміщення їх правового регулювання повинно мати свої межі та не зводиться до повної інтеграції [14, с. 94].

До завдань систематизації законодавства традиційно зараховують «забезпечення уніфікації національного законодавства – його приведення до єдиної системи шляхом усунення розбіжностей і надання одноманітності правовому регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин», а також «забезпечення вільного й опе-



ративного доступу громадян до всього масиву національного законодавства» [15, с. 313].

Отже, систематизація виборчого законодавства сприятиме не тільки полегшенню ознайомлення з ним, а й уніфікації виборчого законодавства, що є надзвичайно актуальним з урахуванням існування низки Законів України із цього питання («Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про вибори місцеві вибори», «Про Центральну виборчу комісію» тощо) і ще більшої кількості підзаконних актів як щодо загальнодержавних, так і щодо місцевих виборів. Загалом у юридичній літературі панує думка, що «надмірність джерел сучасного ... виборчого права та широта охопленого ними кола електоральних відносин зумовлює підвищений інтерес до проблеми кодифікації виборчого законодавства» [16, с. 134].

Варто почати з Конституції України як з систематизованого (точніше, кодифікованого) акта. Оцінюючи конституційні основи виборчого законодавства, вчені часто зазначають, що вони страждають на очевидну недостатність і навіть «скупість» [16, с. 119]. У зв'язку з цим, а також задля закладення стабільного підґрунтя для Виборчого кодексу до Конституції України доцільно щонайменше включити норми про ті виборчі системи, які застосовуються на кожному з видів загальнодержавних і місцевих виборів.

Однак на сучасному етапі розвитку законодавства України більшість зусиль щодо систематизації виборчого права сконцентрована навколо кодифікації його норм, які регламентують порядок організації та проведення виборів на загальнодержавному й місцевому рівнях. Імовірно, в Україні на загальнодержавному рівні все ж таки доцільно прийняти Виборчий кодекс, ураховуючи зусилля органів публічної влади України, наукових і практичних працівників, позитивні висновки, а пізніше й заклики міжнародних організацій до прийняття цього акта (див., наприклад,

Спільний висновок щодо проекту змін до законодавства про вибори народних депутатів України. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія)/ОБСЄ/БДПЛ [17]).

Практика також свідчить на користь доцільності цього. Тільки останніми роками до Верховної Ради України подано такі Проекти Виборчого кодексу:

– Проект Виборчого кодексу України від 10 вересня 2002 р. реєстр. № 2174;

– Проект Виборчого кодексу України від 19 березня 2009 р. реєстр. № 4234;

– Проект Виборчого кодексу України від 23 березня 2010 р. реєстр. № 4234-1;

– Проект виборчого кодексу України щодо виборів народних депутатів України від 16 червня 2014 р. реєстр. № 4010а-1;

– Проект Виборчого кодексу України від 16 вересня 2015 р. реєстр. № 3112;

– Проект Виборчого кодексу України від 2 жовтня 2015 р. реєстр. № 3112-1.

Нині Проект Виборчого кодексу України від 16 вересня 2015 р. реєстр. № 3112 розглядається Верховною Радою; останньою подією стало вручення висновку комітету 4 квітня 2017 р. А отже, ймовірно, існує відповідна політична воля, тому сподівання на прийняття Виборчого кодексу України не є марними.

У літературі висловлюються й інші ідеї з приводу систематизації виборчого законодавства. Наприклад, Т.Г. Командирова вважає за доцільне систематизувати передусім не закони, а підзаконні нормативно-правові акти про вибори [18]. Це є доволі нетиповим, адже більшість учених зосереджує свою увагу саме на систематизації законів, що становлять виборче законодавство.

Висновки з дослідження й перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Варто зазначити, що систематизація законодавства виявляється не тільки у формі кодифікації. Іншими



формами, систематизацією законодавства є інкорпорація законодавства та консолідація законодавства. Питання доцільності застосування інкорпорації та консолідації до виборчого законодавства України потребує ґрунтовного дослідження з огляду на те, що ці форми систематизації законодавства можуть бути класифіковані залежно від охопленого нормативного матеріалу на повній і частковій, а інкорпорація – ще й залежно від суб'єктів нормотворчості – на офіційну та неофіційну. Популярність часткової інкорпорації – як офіційної, так і неофіційної – є доволі значною, але найбільший інтерес становить здійснення такої систематизації виборчого законодавства, яка б мала форму повної консолідації чи інкорпорації (хоча б або тільки щодо виборів на загальнодержавному рівні, або тільки щодо виборів на місцевому рівні).

Ключові слова: виборче право, виборче законодавство, Виборчий кодекс, кодифікація виборчого законодавства, систематизація виборчого законодавства.

У статті розглянуто сучасний стан систематизації виборчого законодавства України. Поки що він оцінюється як недостатньо ефективний, адже наявні тільки поодинокі приклади офіційної та неофіційної часткової інкорпорації виборчого законодавства, а Виборчий кодекс України так і не прийнято. Автор надає додаткову аргументацію тези про необхідність прийняття Виборчого кодексу України й окреслює перспективи застосування таких форм систематизації, як інкорпорація та консолідація, до національного виборчого законодавства.

В статті розглянуто сучасний стан систематизації виборчого законодавства України. Поки що він оцінюється як недостатньо ефективний, адже наявні тільки поодинокі приклади офіційної та неофіційної часткової інкорпорації виборчого законодавства, а Виборчий кодекс України так і не прийнято. Автор надає додаткову аргументацію тези про необхідність прийняття Виборчого кодексу України й окреслює перспективи застосування таких форм систематизації, як інкорпорація та консолідація, до національного виборчого законодавства.

конодательства, а Избирательный кодекс Украины так и не принят. Автор представляет дополнительную аргументацию тезиса о необходимости принятия Избирательного кодекса Украины и определяет перспективы применения к национальному избирательному законодательству таких форм систематизации, как инкорпорация и консолидация.

The article reviews the current state of systematization of the Ukrainian electoral legislation. Right now all of the systematization's potential isn't used as only a few examples of existing formal and informal partial incorporation of the electoral legislation exist in Ukraine. As for the Electoral Code of Ukraine, it is still pending by the Ukrainian Parliament – Verkhovna Rada. The author provides the additional arguments of the thesis of the need for the Electoral Code of Ukraine and outlines the prospects of using such forms of legislation's systematization, as incorporation and consolidation, in terms of the the national electoral legislation.

Література

1. Постников А.Е. Избирательное право России: научное и учебное издание / А.Е. Постников. – М. : Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1996. – 224 с.
2. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации : [учебно-практическое пособие] / В.В. Пылин. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 561 с.
3. Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации: проблемы теории и практики : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / С.Д. Князев. – Владивосток, 1999. – 507 с.
4. Обсуждение проекта Избирательного кодекса Российской Федерации, разрабатываемого под эгидой ассоциации «ГОЛОС» : сборник материалов / под ред. А.Е. Любарева, Е.Е. Скосаренко. – М. : ГОЛОС, 2010. – 266 с.
5. Мішина Н.В. Конституційні права людини: до питання удосконалення регламентації / Н.В. Мішина // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 43–46.



6. Мішина Н. Проблеми доктринального супроводження розвитку конституційної юстиції в Україні / Н. Мішина // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 122–126.
7. Макарець А.А. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : [учебное пособие] / А.А. Макарець. – Новосибирск : НГТУ, 2009. – 296 с.
8. Котигоренко В. Проблемні питання кодифікації виборчого законодавства України / В. Котигоренко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 4. – С. 50–53.
9. Волощук О. До питання обговорення проекту Виборчого кодексу України / О. Волощук // Вісник центральної виборчої комісії. – 2010. – № 2. – С. 77–82.
10. Ставнійчук М. «... Практика реалізації виборчого законодавства України підштовхує нас до оптимізації та лібералізації виборчих і референдумних процедур та на цій основі проведення їх уніфікації» / М. Ставнійчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/print.php?id=954>.
11. Избирательный кодекс Российской Федерации: Проект. – М. : ГОЛОС, 2010. – 320 с.
12. Ковальчук О.Б. Законодавче забезпечення виборчого процесу в Україні / О.Б. Ковальчук // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 827. – С. 69–73.
13. Бабошин О.А. Система конституционного права как отрасли российского права: вопросы теории и практики : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.А. Бабошин. – Екатеринбург, 2001. – 232 с.
14. Головин А.Г. Избирательное право России : [курс лекций] / А.Г. Головин. – М. : Норма, 2009. – 351 с.
15. Загальна теорія держави і права : [підручник] / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.]. – Х. : Право, 2010. – 584 с.
16. Князев С.Д. Российское избирательное право : [учебник] / С.Д. Князев. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. – 448 с.
17. Спільний висновок щодо проекту змін до законодавства про вибори народних депутатів України. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія)/ОБСЄ/БДПЛ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.osce.org/visnyk/pdf/2013_3/Visnik_3_2013_st_17.pdf.
18. Командирова Т.Г. Избирательное законодательство в субъектах Российской Федерации: вопросы систематизации и кодификации / Т.Г. Командирова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2012. – № 4. – С. 21–25.