

Сучасні тенденції розвитку виборчого законодавства України

Modern trends of the development of electoral legislation in Ukraine

Тетяна Стешенко

Ключові слова:

виборче законодавство, тенденції розвитку виборчого законодавства, інститут виборів.

Key words:

electoral legislation, trends of development of electoral legislation, institution of elections.

Постановка проблеми. Вибори є одним із найважливіших інститутів демократії, формою безпосереднього здійснення влади самим народом під час формування представницьких органів влади й засобом відбору уповноважених представників народу для участі в здійсненні влади.

Виборче законодавство України закріплює демократичні засади організації та проведення виборів до органів державної влади й органів місцевого самоврядування, що забезпечує громадянам реальну можливість здійснення своїх виборчих прав. Від того, як буде організовано та проведено виборчий процес, від суворого додержання виборчого законодавства кожним його суб'єктом безпосередньо залежить авторитет нашої держави у світі.

Під час виборчого процесу загально визнано, що чесні, вільні, рівні та прозорі вибори можуть забезпечити дійсно демократичне формування владних установ. Необхідно реформувати виборче законодавство, яке не буде суперечити міжнародним виборчим стандартам, і проводити подальший його розвиток.

Аналіз досліджень і публікацій. Сьогодні інститут виборів виступає в якості дієвого механізму відтворення публічної влади, проблеми виборчого процесу посіли важливе місце в наукових працях вітчизняних і зарубіжних учених. В Україні актуальні проблеми безпосередньої демократії, народовладдя, проблему міжнародних виборчих стандартів, різні аспекти правового регулювання виборів, дії виборчого законодавства досліджували В.Д. Бабкін, М.О. Баймуратов, Ф.Г. Бурчак, І.П. Бутко, Р.К. Давидов, В.М. Кампо, Р.П. Князевіч, М.І. Козюбра, В.В. Копейчиков, М.І. Корнієнко, Б.Я. Кофман, Л.Т. Кривенко, М.І. Малишко, П.Ф. Мартиненко, В.В. Медведчук, В.Ф. Мелашенко, О.М. Мироненко, Г.О. Мурашин, Нгуєн Ань Туан, Н.Р. Ніжник, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, А.О. Селіванов, С.Г. Серьогіна, В.Ф. Сиренко, М.І. Ставніччук, А.П. Таранов, В.Я. Тацій, Є.А. Тихонова, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, М.В. Цвік, П.Ф. Чалий, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Н.Г. Шукліна, Л.П. Юзьков, А.І. Ющик, В.Д. Яворський та ін.

Мета статті полягає в дослідженні сучасних тенденцій розвитку виборчого законодавства України, демократичних засад організації та проведення виборів до органів державної влади й органів місцевого самоврядування, що забезпечує громадянам реальну можливість здійснення своїх виборчих прав.

Виклад основного матеріалу. У період підготовки та проведення виборів надзвичайно важливою умовою є дотримання вимог виборчого законодавства всіма її учасниками, адже порушення виборчих конституційних прав громадян можуть мати дуже серйозні правові наслідки – аж до визнання голосування на певній виборчій дільниці недійсними, а також притягнення осіб, винних у порушенні законодавства до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом¹.

Реформуючи виборче законодавство в умовах унесення конституційних змін, варто максимально дотримуватися таких дій: спочатку внесення змін і доповнень до Конституції, потім – до виборчого законодавства. Застосовуючи інструмент так званого очищення виборчого законодавства від положень, які не відповідають Основному Закону, потрібно не допускати у виборчому законодавстві штучно створених прогалин, особливо напередодні проведення виборів.

¹ Про вибори народних депутатів України : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 10–11. – Ст. 73.

Вибори державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових осіб громадянами – найбільш поширена форма безпосередньої демократії. Хоча остаточно вони знаходять вияв в акті голосування, зміст цього інституту, як і його безпосередньо демократична сутність, цим не вичерпується. Вибори охоплюють процес, який називається виборчою кампанією, що починається від призначення дати виборів і включає такі етапи: висування та реєстрація кандидатів, створення виборчих дільниць для голосування, складання, перевірка й уточнення списків виборців, формування виборчих комісій, проведення передвиборної агітації, голосування та визначення їх результатів. Порядок виборів, тобто система політичних суспільних відносин, пов'язаних із виборами, називається виборчою системою, а система правових норм, якими регулюються вибори, – виборчим правом. Поряд із цим значенням термін «виборче право» має й інше, а саме: право громадянина обирати (право голосу, активне виборче право) і право бути обраним до відповідних органів, посадовою особою (пасивне виборче право).

Варто зазначити, що основні принципи виборчої системи й виборчого права закріплюються в Конституції України, а більш детально питання виборчого процесу закріплено у виборчому законодавстві.

Ступінь урегульованості виборчої системи й виборчого права чинним законодавством і кількість виборчих законів у різних країнах неоднакові. Наприклад, у Швеції діє один акт – «Закон про вибори» 1972 р., який детально врегулював весь виборчий процес у країні. У КНР прийнято кілька актів, що регулюють порядок проведення виборів до вищих і місцевих представницьких установ. Це Закон про вибори до Всекитайських зборів народних представників (до парламенту) і місцевих представницьких органів, Закон про організацію Всекитайських зборів народних представників, Постанова про порядок проведення виборів депутатів від армії до вищих і місцевих представницьких установ тощо. Усі акти були прийняті в 1982 р.

Сьогодні в Україні діє три виборчі Закони України: «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори» – а також Закони України: «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців». За роки незалежності України було прийнято 16 виборчих законів і 41 закон, якими вносилися окремі зміни та доповнення до чинних актів. Таке постійне оновлення виборчого законодавства свідчить про пошук найбільш ефективних, демократичних форм і механізмів проведення виборів.

Організація і проведення виборів у зарубіжних країнах покладаються на виборні органи в центрі та на місцях. Система і структура цих органів у різних країнах неоднакові.

Систему виборчих органів, що здійснюють підготовку та проведення виборів в Україні, становлять такі: Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії й дільничні виборчі комісії для загальнодержавних видів виборів; для місцевих виборів це Центральна виборча комісія, територіальні виборчі комісії та дільничні виборчі комісії. Виборчі комісії є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку і проведення виборів і забезпечувати додержання й однакове застосування законодавства України².

Під час проведення виборчого процесу один із етапів, а точніше складання списків виборців, їх перевірка та уточнення, є досить значним. Виборчий список є одним із важливих документів, оскільки визначає коло активних учасників виборчого процесу – громадян країни, які мають право голосу. Законодавство всіх країн установлює вимоги щодо складання списків виборців: періодичність складання, реквізити, терміни їх подання виборцям для ознайомлення, коло суб'єктів, відповідальних за ці дії. В Україні списками виборців займають органи ведення Державного реєстру виборців.

Завершальною стадією виборчого процесу є голосування – вільне волевиявлення виборців. У більшості зарубіжних країн голосування є таємним.

Виборче законодавство має спеціальні розділи про загальні положення щодо голосування, в яких визначено процедури голосування на виборчій дільниці, можливості голосування поштою, за домовленістю, у представництві за кордоном, на судні тощо. В Україні нині лише розглядаються питання про різні види голосування: дострокове, поштою, інтернетом тощо.

Законність виборчих дій забезпечується системою гарантій. Під гарантіями виборчого процесу потрібно розуміти усталені й закріплені в нормах права умови та засоби, які забезпечують його ефективність. За суб'єктами виборчого процесу всі гарантії можна класифікувати так:

² Про вибори Президента України : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 14. – Ст. 81.

- а) гарантії виборців;
- б) гарантії посадових осіб виборчих органів;
- в) гарантії кандидатів у депутати й на виборні посади.

Як підкреслюють американські вчені, вибір виборчої системи – одне з найскладніших і найважливіших рішень, яке необхідно прийняти. У кожній виборчої системи є свої переваги й недоліки, які об'єктивно виявляються одночасно³.

Зміна виборчої системи позначилася на всіх структурних частинах виборчого закону, призвела до оновлення нормативного матеріалу. Усе це зумовлює необхідність активізації роботи щодо правової освіти населення з питань виборчого права та виборчого процесу. Адже тільки за умови свідомого, правильного й однакового застосування всіма учасниками виборчого процесу правових норм можна сподіватися на те, що вибори відбудуться в повній відповідності до міжнародно-правових стандартів. Такі часті зміни виборчої системи не сприяють стабільності виборчого законодавства та виборчої системи. Визначення виборчої системи є суверенним правом кожної держави.

Повне й ефективне виконання закону є необхідним, щоб забезпечити проведення виборів відповідно до міжнародних стандартів.

Традиційно кожні нові вибори в нашій державі відбуваються за новими правилами, за новим законом, який зумовлюється суспільно-політичною ситуацією в країні й часто стає результатом компромісу між провідними політичними силами. А тому тема вдосконалення виборчого законодавства не втрачає своєї актуальності й сьогодні.

Процес реформування виборчого законодавства і структури виборчих законів є надзвичайно специфічним і потребує спеціального науково-експертного аналізу з погляду запровадження на терені України тих чи інших форм законодавчих актів у сучасних умовах.

Сучасний етап утвердження якісно нового українського виборчого законодавства має на меті насамперед становлення масиву виборчого законодавства, яке регулює процес організації та проведення виборів, а також передбачає спеціальне нормативно-правове регулювання окремих інститутів.

Європейські експерти висловили свою думку стосовно реформування українського виборчого законодавства.

ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанська комісія звертають увагу органів влади України на те, що вони готові допомагати у створенні законодавчої бази для проведення демократичних виборів відповідно до зобов'язань у рамках ОБСЄ, Ради Європи та інших міжнародних стандартів демократичних виборів.

Процес удосконалення виборчого законодавства України має перманентний характер і триває протягом усього періоду незалежності України. Фактично зміни до українського виборчого законодавства вносились перед кожними загальнонаціональними виборами.

Планувалося, що пізніше положення різних законів у сфері виборів буде уніфіковано в єдиний документ – Виборчий кодекс, запровадження якого протягом тривалого часу є рекомендацією міжнародних і місцевих спостерігачів за виборами⁴.

За результатами аналізу українського законодавства про вибори та практики його застосування в ході виборчих компаній ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанська комісія неодноразово рекомендували уніфікувати правове регулювання виборів шляхом прийняття Виборчого кодексу. На необхідності його ухвалення також особливо наголошується в Резолюції ПАРЕ 1755 (2010) «Функціонування демократичних інститутів в

³ Elster, Lon, Offe, Claus and Prews, Wrich K, Institutional Design in Past – Communist Societies. – New York: Cambridge University Press, 1998.

⁴ 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.)

Україні». У низці країн Європи порядок проведення виборів урегульовано виборчими кодексами⁵. У тих країнах, де виборчі кодекси відсутні, забезпечено різний рівень уніфікованості виборчих процедур.

На жаль, науковому осмисленню цього питання приділяється досить мало уваги, хоча представники різних державних інституцій багато разів наголошували на необхідності «уніфікації виборчого законодавства», його вдосконалення.

Протягом останніх років точилося багато дискусій щодо питання кодифікації виборчого законодавства й пропонувалося прийняття єдиного комплексного акта – Виборчого кодексу України.

Становлення дійсно реальних і демократичних виборів як пріоритетної форми прямого народовладдя в Україні, забезпечення стабільності й законності виборчого процесу потребують вирішення проблем застосування прогресивних виборчих технологій на рівні європейських і світових виборчих стандартів, подальшого вдосконалення правового регулювання виборів.

В Україні кодифікація виборчого законодавства наразі не здійснена. До основних факторів, що перешкоджають прийняттю Виборчого кодексу, фахівці зараховують такі:

- 1) нестабільність виборчого законодавства;
- 2) *відсутність консенсусу щодо необхідності кодифікації й концептуальних положень майбутнього Виборчого кодексу.* Сьогодні серед політиків та експертів відсутнє єдине розуміння того, за якими виборчими системами проводитимуться наступні парламентські й місцеві вибори. Разом із тим саме виборчою системою визначається низка виборчих процедур: порядок утворення округів, система комісій, розподіл повноважень між комісіями, форма та порядок виготовлення виборчих бюлетенів, механізми встановлення результатів виборів, порядок здійснення агітації тощо. Відсутність консенсусу щодо виборчих систем ускладнює пошук консенсусу щодо змісту регулювання ключових виборчих процедур;
- 3) *відсутність належної правової основи для кодифікації виборчого законодавства;*
- 4) *дискусії щодо предмета регулювання Виборчого кодексу.* Між проектами виборчого кодексу, які перебувають на розгляді парламенту, є суттєві розбіжності щодо предмета регулювання. Тому прийняття Виборчого кодексу вимагає погодження більшістю депутатів його концептуальних положень⁶.

Залишилася неврахованою й одна з пріоритетних рекомендацій міжнародних фахівців місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії щодо проведення комплексної виборчої реформи, яка б гармонізувала виборче законодавство, регулюючи всі види виборів.

Необхідно відзначити, що українські законотворці давно займаються проблемою кодифікації виборчого законодавства. Починаючи з 2008 р., велося системне розроблення проекту Виборчого кодексу України (Законопроект від 23 березня 2010 р. № 42341). Цей проект отримав загалом схвальну оцінку Ради демократичних виборів Європейської комісії «За демократію через право» (35-те пленарне засідання, 16 грудня 2010 р.) і безпосередньо Венеціанської комісії (85-те пленарне засідання, 17–18 грудня 2010 р.). У відповідному Висновку від 20 грудня 2010 р. № 593/2010 подано конкретні рекомендації щодо вдосконалення окремих положень Виборчого кодексу України, схвалено «зобов'язання української влади реформування виборче законодавство та прийняти Виборчий кодекс», а також рекомендувалося створити Робочу групу з виборчого законодавства під егідою Президента України, що мала включити представників опозиційних партій і громадянського суспільства⁷. Утім ці рекомендації міжнародних експертів залишилися без уваги.

⁵ У таких країнах, як Азербайджан, Албанія, Білорусь, Болгарія, Боснія й Герцеговина, Вірменія, Грузія, Іспанія, Казахстан, Люксембург, Македонія, Молдова, Нідерланди, Польща, Норвегія, Фінляндія, Франція, Швеція. Водночас у багатьох європейських державах виборчі кодекси відсутні, там порядок проведення загальнонаціональних і місцевих виборів урегульовано окремими виборчими законами. До таких країн можна зарахувати, наприклад, Австрію, Велику Британію, Данію, Естонію, Ісландію, Італію, Латвію, Литву, Мальту, Португалію, Румунію, Сербію, Словаччину, Словенію, Угорщину, Узбекистан, Хорватію, Чехію та Чорногорію.

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.).

⁷ Див. докладніше: документ СОІ-АО (2010) 047, Висновок щодо проекту виборчого кодексу Верховної Ради України, прийнятий Радою за демократичні вибори на 35-му засіданні (Венеція, 16 грудня 2010 року) та Венеціанською комісією на 85-му пленарному засіданні (Венеція, 17–18 грудня 2010 року).

У 2014 р. вкотре у вітчизняній правотворчій практиці була реанімована ідея кодифікації виборчого законодавства. Верховній Раді України були запропоновані нові Законопроекти Виборчого кодексу України від 04 червня 2014 р. № 4010а, а також від 16 червня 2014 р. № 4010а1.

Однак зазначені спроби кодифікації виборчого законодавства також поки що не призвели до формування єдиного законодавчого акта. Необхідно зазначити, що сама кодифікація не розв'яже проблему стабільності виборчого законодавства: майбутній Виборчий кодекс не застрахований від постійних переглядів так само, як і будь-який інший закон, якщо виборчі процедури будуть кардинально переглядалися під кожні вибори.

Висновки. Варто зазначити, що зміни виборчих законів мають системний характер. Практика законодавчого регулювання впритул підійшла до підготовки і прийняття Виборчого кодексу України. Цей документ буде підготовлений із урахуванням усіх зауважень, новітніх досягнень вітчизняного й зарубіжного конституціоналізму, практики проведення виборів, міжнародно-правових стандартів. Науковці вважають, що Виборчий кодекс не тільки систематизує, а й стабілізує виборче законодавство в Україні.

Говорячи про сучасні тенденції розвитку виборчого законодавства України, необхідно відзначити його динамічність, універсалізацію, уніфікованість великого масиву норм, посилення процесуальних засад правового регулювання.

Анотація

У статті проаналізовано сучасні тенденції розвитку виборчого законодавства України та зарубіжних країн, удосконалення виборчого процесу, а також кодифіковане закріплення цього інституту в Україні.

Summary

Modern trends of the development of electoral legislation in Ukraine and abroad, improvement of the electoral process and the codified prescription of this Institute in Ukraine have been analyzed.

Використана література:

1. Про вибори народних депутатів України : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 10–11. – Ст. 73.
2. Про вибори Президента України : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 14. – Ст. 81.
3. 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.).
4. Документ СОІ-АО (2010) 047, Висновок щодо проекту виборчого кодексу Верховної Ради України, прийнятий Радою за демократичні вибори на 35-му засіданні (Венеція, 16 грудня 2010 року) та Венеціанською комісією на 85-му пленарному засіданні (Венеція, 17–18 грудня 2010 року).
5. Elster, Lon, Offe, Claus and Prews, Wrich K, Institutional Design in Past – Communist Societies. – New York : Cambridge University Press, 1998.

Тетяна Стешенко,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого