

НЕСТЕРОВИЧ В. Ф.,доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри державно-правових
дисциплін*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка)*

УДК 342.8

**ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРИЙНЯТТЯ
ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

У статті розкрито проблеми та перспективи ухвалення Виборчого кодексу України. Зазначено, що ухвалення Виборчого кодексу України є одним з основних напрямів вдосконалення вітчизняного виборчого законодавства, яке сьогодні досить розгалужене та дещо розбалансоване. Ухвалення Виборчого кодексу дозволить уніфікувати основні виборчі процедури, узгодити виборче законодавство України та зробити його більш доступним і зрозумілим. Зроблено висновок, що поспішність і надмірна політизованість процесу ухвалення Виборчого кодексу України може знівелювати всі 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.

В статье раскрыты проблемы и перспективы принятия Избирательного кодекса Украины. Указано на то, что принятие Избирательного кодекса Украины является одним из основных направлений совершенствования отечественного избирательного законодательства, которое сегодня довольно разветвлено и несколько разбалансировано. 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, принятый под конкретный вид выборов.

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

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.

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



Вступ. Одним із ключових напрямів удосконалення виборчого законодавства України, безумовно, є проведення його кодифікації, яку варто розуміти як один з основних способів систематизації нормативно-правових актів шляхом їх зведення до єдиного внутрішньо цілісного складного нормативно-правового акта, який має повно та детально врегулювати визначену сферу суспільних відносин. Найбільш поширеною формою єдиного систематизованого законодавчого акта є кодекс. До законодавчої кодифікації звертаються тоді, коли виникає практична необхідність в упорядкуванні й об'єднанні в один логічно узгоджений законодавчий акт численних 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 в нашій державі більше ніж 20 кодексів України.

Особливо актуальною є кодифікація виборчого законодавства України, яке наразі є досить розгалуженим і дещо розбалансованим. Тому ухвалення Виборчого кодексу України дозволить одночасно оновити виборче законодавство та посилити його внутрішню узгодженість. Сутнісною рисою майбутнього Виборчого кодексу України буде його комбінований і комплексний характер, що ґрунтується на одночасному поєднанні в ньому як матеріальних, так і процесуальних норм. Варто додати, що в національній системі права багато його галузей регулюються декількома кодексами, що розподілені між собою за матеріальним і 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.

Постановка завдання. Мета статті – розкрити проблеми та перспективи ухвалення Виборчого кодексу України.

Результати дослідження. Проблеми та перспективи ухвалення Виборчого кодексу України стали предметом наукових праць таких українських вчених і експертів виборчого права, як: О. Айвазовська, М. Афанасєва, Є. Євграфов, П. Євграфова, Д. Ковриженко, М. Козюбра, Ю. Ключковський, О. Марцеляк, М. Савчин, М. Ставнійчук, Т. Стешенко, В. Федоренко тощо. Водночас попри чисельні наукові й аналітичні праці вчених і експертів із виборчого права щодо питання ухвалення Виборчого кодексу України, воно так і не отримало достатнього теоретичного розроблення серед вітчизняних вчених-правників, що актуалізує дослідження цієї важливої наукової проблеми, особливо в контексті ухвалення Верховною Радою України 7 листопада 2017 р. проекту Виборчого кодексу України в першому читанні.

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

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

2) кодифікація виборчого законодавства дозволить уніфікувати спільні для всіх видів виборів принципи виборчого права, засади виборчого процесу, порядок обчислення строків і 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 виборчі правила завдяки їх поєднанню 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 прогалін і колізій;

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



На позитивні сторони ухвалення Виборчого кодексу вказано і в численних міжнародних документах. Зокрема, у п. п. 11, 12 Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі 2004 р. вказується, що в Європі існує чітка тенденція об'єднувати всі основні аспекти виборчого законодавства в єдиному Виборчому кодексі. Головною причиною цього є зменшення кількості зайвих положень і підвищення сумісності й публічного розуміння виборчого законодавства. З технічного погляду, краще звести всі закони в єдиний Виборчий кодекс, що містив би як загальні аспекти будь-яких виборів, так і в різних його частинах – особливості різних виборів. У зв'язку із цим Україні було рекомендовано ухвалити 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 в Європі Виборчий кодекс застосовується більш ніж у 20 державах. До європейських країн, які його ухвалили, 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. Сьогодні Виборчий кодекс застосовується в Азербайджані, Республіці Білорусь, Вірменії, Грузії, Молдові та Туркменістані. Нетривалий час Виборчий кодекс діяв у Казахстані протягом 1993–1995 рр. Виборчі кодекси були ухвалені в низці суб'єктів Російської Федерації (далі – РФ), наприклад, в Алтайському краї, Белгородській, Воронежській, Свердловській, Тверській і Тюменській областях, за умови відсутності Федерального виборчого кодексу РФ. Географія країн, які ухвалили Виборчий кодекс, не обмежується лише Євразійським континентом. Виборчий кодекс діє в Аргентині, Бразилії, Мексиці, Єгипті, Камеруні, Мадагаскарі, Філіппінах та в інших країнах [2, с. 73].

Ухвалення 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 врегульовано спеціальними законами. Окремими законами встановлено 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 окремим законом 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 в середині 90-х рр. ХХ ст. Зокрема, перша спроба щодо підготовки Виборчого кодексу України була зроблена 16 вересня 1997 р., коли відповідний проект було внесено до Верховної Ради України, однак через різні причини він так і не був розглянутий парламентом. Другою спробою підготовки Виборчого кодексу України стало представлення у 2000 р. всеукраїнською громадською організацією «Комітет виборців України» проекту Концепції Кодексу про вибори, референдуми в Україні (Виборчий кодекс України) [4]. Але представлена на той час Концепція так і не матеріалізувалася в повноцінно розроблений проект Виборчого кодексу України й залишилася лише на рівні експертного обговорення науковців і фахівців із виборчого права.

Третьою спробою ухвалення Виборчого кодексу України стало внесення народним депутатом України Є. Жовтяком відповідного проекту (№ 2174) до Верховної Ради України 10 вересня 2002 р. До предмета регулювання в цьому проекті було віднесено 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 ухвалення Виборчого кодексу України припадає на 2009–2010 рр., коли було розроблено одразу два альтернативних проекти. Перший проект Виборчого кодексу України (№ 4234 від 19 березня 2009 р.) було підготовлено авторським



колективом на чолі з народним депутатом України І. Крілем, другий проект Виборчого кодексу України (№ 4234-1 від 23 березня 2010 р.) – розроблено спеціально створеною Робочою групою під керівництвом народного депутата України Ю. Ключковського.

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

Загалом, підтримка з боку Венеціанської комісії ухвалення Виборчого кодексу, яка неодноразово у своїх висновках це підтверджувала, стала важливим міжнародним чинником, який спонукає до ухвалення Виборчого кодексу в Україні. Так, ще у своєму Висновку № 338/2005 від 2 березня 2006 р. щодо Закону «Про вибори народних депутатів України» Венеціанська комісія вказала на «необхідність 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 й органів місцевого самоврядування, суддів» [6, с. 23].

Роботу щодо ухвалення Виборчого кодексу України було поновлено у 2014–2015 рр., коли до Верховної Ради України було подано одразу чотири відповідні проекти:

1) проект Виборчого кодексу України (№ 4010а від 4 червня 2014 р.), внесений народними депутатами України І. Мірошниченком і О. Мирним;

2) проект Виборчого кодексу України щодо виборів народних депутатів України (№ 4010а-1 від 6 червня 2014 р.), внесений народними депутатами України В. Литвином та І. Єремєєвим;

3) проект Виборчого кодексу України (№ 3112 від 16 вересня 2015 р.), внесений народним депутатом України В. Писаренком;

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

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

Щодо оприлюднених і внесених до Верховної Ради України проектів Виборчого кодексу, то тут домінує погляд, що предметом його регулювання повинні бути все ж таки лише вибори. Тільки оприлюднений 2000 р. Комітетом виборців України проект концепції Виборчого кодексу України та внесений народним депутатом України Є. Жовтяком у 2002 р. 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 межах діяльності інституцій Ради Європи, попри змістовну та формальну



близькість проведення виборів і референдумів, також прийнято розділяти ці форми безпосередньої демократії та визначати основоположні засади проведення виборів і референдумів окремими ключовими актами. Свідченням цьому є два окремих основоположних документа Ради Європи – Кодекс належної практики у виборчих справах 2002 р. [9] та Кодекс належної практики щодо референдумів 2007 р. [10].

Отже, з огляду на вищезазначені думки, предметом регулювання Виборчого кодексу України варто визначати суспільні відносини, які пов'язані з веденням Державного реєстру виборців, підготовкою та проведенням виборів президента України, виборів народних депутатів України та місцевих виборів в Україні.

Структурно Виборчий кодекс України повинен складатися із двох частин:

1. Загальної частини – має визначати спільні засади щодо проведення різних видів виборів в Україні: 1) види виборів і порядок обчислення строків під час їх проведення; 2) загальні принципи виборчого права; 3) засади, етапи, суб'єктів виборчого процесу та гарантії їх діяльності; 4) систему та порядок утворення виборчих округів і виборчих дільниць; 5) систему виборчих комісій, порядок їх утворення, склад, повноваження та припинення діяльності; 6) порядок ведення Державного реєстру виборців; 7) засади інформаційного забезпечення виборів і здійснення передвиборної агітації; 8) фінансування і 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. Особливої частини – має встановлювати особливості проведення кожного виду виборів: виборів президента України, виборів народних депутатів України та місцевих виборів. До специфічних рис, притаманних окремим видам виборів, варто віднести: 1) вид виборчої системи, за якою проводяться вибори; 2) строки та підстави проведення виборів; 3) порядок висування 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 під час того чи іншого виду виборів.

Попри помітну користь вдосконалення виборчого законодавства шляхом ухвалення Виборчого кодексу України, цей процес натикається на низку проблем та перепон, а саме: 1) відсутність політичної волі щодо ухвалення Виборчого кодексу України; 2) нестабільність і надмірна політизованість вітчизняного виборчого законодавства; 3) відсутність єдиного бачення як серед законодавців, так серед науковців і експертів, які долучені до законопроектної роботи, щодо структури та змісту його положень; 4) наявність позиції щодо недоцільності ухвалення Виборчого кодексу України.

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

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

1) в ухваленні Виборчого кодексу України відсутня практична необхідність і доцільність, оскільки для вдосконалення вітчизняного виборчого законодавства достатньо ухвалити більш якісні за змістом виборчі закони;

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

3) ухвалення Виборчого кодексу України не вплине на стабільність національного виборчого законодавства, оскільки юридично кодекс має однакову силу із законом, а їх ухвалення 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) ухвалення Виборчого кодексу України є передчасним з огляду на неготовність вітчизняного виборчого законодавства до кодифікації через його помітну нестабільність і надмірну політизованість.

Критичні аргументи науковців щодо ухвалення Виборчого кодексу України обумовлені, насамперед, тими викликами та проблемними моментами, які загалом пов'язані із вдосконаленням вітчизняного виборчого законодавства. Поза сумнівом, такі критичні аргументи повинні бути взяті до уваги та враховані під час ухвалення Виборчого кодексу України. Кодифікація виборчого законодавства – це досить складний процес законодавчої діяльності, який складається з низки етапів і потребує використання комплексу методів, прийомів і способів нормопроектної техніки. Тому розроблення проекту Виборчого кодексу має бути виваженим, науково обґрунтованим та поетапним.

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

Список використаних джерел:

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. Нестерович В. Виборче право України : [підручник] / В. Нестерович. – Київ : Видавництво «Ліра-К», 2017. – 504 с.
3. Виборча реформа очима громадськості / Громадський консорціум виборчих ініціатив. – К., 2011. – 76 с.
4. Концепція Кодексу про вибори, референдуми в Україні (Виборчого кодексу України) : проект / Комітет виборців України. – К. : 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. Стешенко Т. Кодифікація виборчого законодавства : зарубіжний досвід та перспективи її впровадження в Україні / Т. Стешенко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2011. – Випуск 21. – С. 33–40.
8. Ставнічук М. Щодо питання кодифікації виборчого законодавства / М. Ставнічук // 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. Виборче право – складова конституційного процесу / Є. Євграфова, П. Євграфов // Віче. – 2015. – № 16. – С. 2–5.
12. Айвазовська О. Байки про Виборчий кодекс / О. Айвазовська // Українська правда. – 2013. – 9 вересня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bit.ly/2gp8uy1>.

