

3. Рабінювич П.М. Права людини і громадянина. Навч. посіб. / П.М. Рабінювич, М.І. Хавронюк - К.: Атика, 2004. - 464 с.

4. ТТТемтгученко Ю.С. Відповідальність юридична // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. ТТТемтгученко (голова редкол.) та ін. - К.: «Укр. енцикл.», 1998. - Т.1: А-Г. - 437 с.

ВИБОРЧИЙ КОДЕКС ДЛЯ УКРАЇНИ ТА РЕФОРМА ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА: PRO ET CONTRA

Федоренко Владислав Леонідович, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, член Конституційної Асамблеї, заступник начальника - декан юридично-психологічного факультету навчально-наукового інституту заочного навчання Національної академії внутрішніх справ

Зміст чинної Конституції України щодо форм реалізації народовладдя дозволяє на сьогодні виокремити щонайменше три із них: 1) безпосередня демократія, представлена насамперед референдумами і народною законодавчою ініціативою етс; 2) представницька демократія, зміст якої полягає в формуванні та діяльності представницьких органів державної влади, місцевого самоврядування та Автономної Республіки Крим; 3) учасницька демократія, що передбачає активну участь народу, територіальних громад, інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами, здійсненні місцевого самоврядування та публічної влади в АР Крим шляхом проведення громадських експертзг, консультацій з громадськістю, створення громадських рад при органах державної виконавчої влади усіх рівнів тощо. В ідеалі названі форми демократії повинні взаємодіяти одна з іншою, а не протиставлятися чи підмінюватися [4, С. 10-131].

Відданість України ідеям і принципам демократії та верховенства права, прагнення до їх системного відтворення в чинному законодавстві на сьогодні не викликає сумнівів. Про це, зокрема свідчить втілення в правотворчій і правозастосовній виборчій практиці України рекомендацій Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) та ОБСЄ/БДПЛ, інших поважних інституцій Ради Європи і ЄС. Тобто, йдеться про імплементацію в національну правову систему міжнародних виборчих стандартів, а також чіткий курс керівництва держави на євроінтеграцію, реалізація якого не можлива без цілеспрямовано та системної реалізації цих стандартів.

Узагальнюючи наукові напрацювання вітчизняних і зарубіжних правників щодо основоположних норм і принципів міжнародного права, а також інших документів у сфері забезпечення реалізації активного та пасивного виборчого права, можна стверджувати, що під категорією «міжнародні стандарти у сфері виборчого права» ^«міжнародні виборчі стандарти») слід розуміти систему вимог загальноприйнятих норм і принципів міжнародного права, міжнародних договорів, а також рекомендаційних документів ООН, Ради Європи, Венеціанської комісії і Ради демократичних виборів ПАРЕ, ОБСЄ/БДПЛ, інших міжнародних інституцій, які передбачають утвердження певних універсальних і бажаних для демократичних держав взірців належної правотворчої та правозастосовної практики щодо реалізації та гарантування права громадян обирати і бути обраними.

Низка зарубіжних і вітчизняних науковців та експертів вважають наявність виборчого кодексу гарантією стабільності виборчого законодавства та захищеності відповідних правовідносин, а відтак - стандартом правотворчості в сфері міжнародного виборчого права. З першою тезою ми схильні в цілому погодитись, хоча і із огляду на конкретну правозастосовну практику реалізації кодифікованих виборчих законів, але друга теза є принаймні дискусійною. І, подібні дискусії серед науковців і практиків на сьогодні в Україні тривають.

Переосмисленню позицій та напрацюванню нових методологічних підходів щодо необхідності розробки та прийняття Виборчого кодексу для України сприяв, із поміж інших науково-експертних заходів, і «круглий стіл» «Обговорення зауважень та рекомендацій Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) та ОБСЄ/БДПЛ стосовно кодифікації виборчого законодавства України», проведений 11 вересня 2013 року за ініціативи Міністра юстиції О. Лукаш. Основною проблемою, яка обговорювалася учасниками цього «круглого столу», стала парадигма pro et

contra Виборчого кодексу для України у найближчий час. Щодо цього хотілось би сформулювати наступні позиції.

Як відомо, у висновках і рекомендаціях Венеціанської комісії, Ради з демократичних виборів, ОБСЄ/БДППІ, інших міжнародних інституцій щодо актів вітчизняного виборчого законодавства та конституційної реформи не одноразово висловлювалися побажання та рекомендації щодо розробки і прийняття Виборчого кодексу України. Більше того, проєкт такого Кодексу був розроблений в Україні та позитивно сприйнятий Венеціанською комісією та Радою демократичних виборів у 2010 році.

Разом із тим, на сьогодні в Європі не існує чітко визначених та однозначно сприйнятих державами-учасницями ЄС стандартів щодо теорії та практики кодифікації виборчого законодавства. Про це свідчать і положення документів т. з. «Європейського демократичного доробку у галузі виборчого права» [3], що нині примножуються новими документами.

Так, у Європейському виборчому доробку (CDL 92002) 7-го року, дійсно, зазначається, що «стабільність закону є вирішальною для формування довіри до виборчого процесу, що само по собі є життєвим для консолідації демократії». Але «стабільність виборчого законодавства» жодним чином не ставиться в пропорційну залежність від його кодифікації. Натомість, демократичність виборчого процесу в європейському демократичному доробку в галузі виборчого права пов'язується, у першу чергу, з практикою реалізації виборчого законодавства.

Так, у «Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі» ухваленій Радою з демократичних виборів на її 17-му засіданні 8-9 червня 2006 року та Венеціанською комісією на її 67-му пленарній сесії 9-10 червня 2006 року у п. 9 Загальних зауважень відзначається, що слід мати на увазі, що «виборчі закони самі по собі не можуть гарантувати демократичні вибори. Демократичний характер виборів сильно залежить від обов'язку влади належно застосовувати виборче законодавство та зобов'язання інших зацікавлених осіб (виборців, кандидатів, партій, ЗМІ тощо) проводити демократичні вибори. Таким чином, межі, до яких можливі удосконалення закону можуть мати позитивний вплив на виборчий процес, визначаються бажанням та спроможністю виборчої адміністрації та інших зацікавлених осіб дотримуватися та втілювати закон ефективно та безсторонньо» [3, С. 143].

При цьому, в п. 14 цієї Доповіді говориться: «Уніфіковані чи ні, деякі виборчі закони, між іншим, здаються надто деталізованими і часом навіть зарегульованими. У низці держав виборчі закони були критиковані за те, що вони надто довгі, складні та повторювані, а іноді навіть містять внутрішні суперечності. Однак виборчі закони повинні бути ясними, чіткими та легко зрозумілими для адміністраторів виборчого процесу, кандидатів та виборців»

Що ж до законів і кодифікованих актів, які регулюють виборчі правовідносини, то в європейському демократичному доробку щодо них застосовується узагальнююча уніфікована категорія «виборчий закон». Зазначене переконує про відсутність прямих міжнародних стандартів щодо кодифікації виборчого законодавства як визначального чинника демократичності виборів.

Щодо європейської правотворчої практики кодифікації виборчого законодавства, то, дійсно, на сьогодні біля 20 держав Європи застосовують виборчі кодекси чи органічні закони (Іспанія, Сан-Маріно, Франція та ін.). При цьому, процес кодифікації виборчого законодавства на сьогодні демонструє свою динаміку в Європі. Так, упродовж 2010-2013 років виборчі кодекси були прийняті в Болгарії, Вірменії, Македонії, Польщі, Туркменістані. Водночас, сам по собі факт прийняття виборчих кодексів не демократизував інститут виборів у цих країнах.

Але, кодифікація - це, насамперед, цілеспрямований правотворчий процес, покликаний трансформувати кількісний показник норм виборчого законодавства в якісний, уніфікувати і спростити виборчий закон, спосіб внести у суспільне життя нові та динамічні ідеї демократії. Кодифікація виборчого законодавства має втілювати сутнісні, а не атрибутивні зміни відповідної сфери правовідносин. Тобто, виборчі кодекси систематизують той рівень виборчого законодавства та виборчих правовідносин, що об'єктивно сформувався в конкретно взятій державі.

Так, до прикладу, великі сподівання на кодифікацію виборчого законодавства покладає й сусідня до нас держава-учасниця ЄС Польща, парламент якої за результатами роботи упродовж двох років прийняв 5 січня 2011 року Виборчий кодекс, що змінив п'ять чинних на той час виборчих законів. Хоча, на думку самих польських науковців, «законодавець значною мірою примножив регулювання чинного виборчого законодавства, меншою мірою приділяючи значення впровадженню принципових реформ» [1, С. 77].

Україна також має власний досвід кодифікації виборчого законодавства. У 2008-2009 році в Україні також була проведена кропітлива робота над розробкою відповідної Робочою групою Верховної Ради України, співоголовами якої були народні депутати України Ю.Б. Ключковський і С.Р. Гриневецький, проекту Виборчого кодексу України (законопроект від 14.09.2009 реєстр. № 4234-1). До складу цієї Робочої групи входив і автор.

Проект Виборчого кодексу, підготований Робочою групою, отримав Висновок № 593/2010 Європейської комісії «За демократію через право» на її 85-му пленарному засіданні 20 грудня 2010 року та Радою демократичних виборів на її 35-му засіданні 16 грудня 2010 року. У Висновку були наведені конкретні рекомендації щодо удосконалення окремих положень Виборчого кодексу України, а його регулятивна частина вітала «зобов'язання української влади реформувати виборче законодавство та прийняти Виборчий кодекс» та рекомендувала Президентові України створити Робочу групу з виборчого законодавства, що має включати також опозиційні партії та громадянське суспільство.

Така Робоча група була створена Президентом України у 2010 році, але проблема кодифікації виборчого законодавства України залишається не вирішеною на сьогодні з різних причин. Натомість напрацювання законопроекту, більш відомого як «Кодекс Юрія Ключковського» є, на наш погляд, актуальними і на сьогодні.

Підсумовуючи pro et contra Виборчого кодексу для України, можна стверджувати, що його розробка та прийняття дозволять:

- переосмислити філософію виборчого права та виборів в мовах реалізації зовнішньополітичного курсу України на європейську інтеграцію, адже важливим складником Виборчого кодексу України має стати оновлена доктрина реалізації права громадян обирати і бути обраним на основі міжнародних, і насамперед європейських стандартів виборчого права;

- систематизувати виборче законодавство, яке на сьогодні залишається доволі громіздким і зберігає свою колізійність, різнотлумачення його положень суб'єктами виборчого процесу;

- уніфікувати виборче законодавство, усунення подвійних, а іноді й потрібних стандартів для одно типових виборчих процедур при проведенні різних видів виборів;

- оптимізувати систему органів управління виборчим процесом. Насамперед, ідеться про ЦВК і систему окружних і дільничних виборчих комісій, систему органів, уповноважених вести Державний реєстр виборців, систему суб'єктів, уповноважених здійснювати судовий і позасудовий захист виборчих прав громадян, які повинні трансформувати командно-управлінські функції в сервісні.

Разом із тим, розробка та прийняття нового Виборчого кодексу України має й ряд застережень. Зокрема, кодифікація виборчого законодавства України:

- створює можливість маніпулювання розробкою Виборчого кодексу України шляхом ототожнення кодифікації виборчого законодавства з його удосконаленням і приведенням до вимог відповідних міжнародних стандартів;

- породжує дискусії щодо предмету Виборчого кодексу України і системи актів чинного законодавства, які підлягають кодифікації. Відкритими залишаються питання про кодифікацію в Виборчому кодексі України Закону України «Про центральну виборчу комісію», відповідних положень кодексів про адміністративні правопорушення та про адміністративне судочинство тощо;

- залишає предметом дискусій, що мали місце іще під час розробки Робочою групою в 2008-2010 роках Виборчого кодексу, про необхідність кодифікації в одному законодавчому акті не лише виборчого, а й референдного законодавства;

- не дозволяє врахувати особливості організації та проведення різних типів і видів виборів, передбачених чинним законодавством України;

- залишається тривалим у часі процесом. Враховуючи досвід розробки у 2008-2010 роках проекту Виборчого кодексу України, цей процес може тривати від 6 місяців до 2 років, враховуючи регламентні процедури та особливості погодження відповідного законопроекту із зацікавленими суб'єктами. Хоча, з цього питання існують і інші позиції. Зокрема, екс-Голова ЦВК, відомий учений-конституціоналіст В. Шаповал впевнений, що за наявності політичної волі цей процес може не перевищувати одного місяця [4].

Отже, розробка та прийняття Виборчого кодексу є бажаним кроком до уніфікації виборчого законодавства України. Хоча, оптимізацію виборчого законодавства, приведення його до міжнародних стандартів не можна зводити лише до кодифікації, чи підмінувати нею.

Список використаних джерел:

1. Бучковський С. Виборчий кодекс: вибрани зміни, впроваджені до польського виборчого права / С. Бучковський // Право України. - 2013. - № 5. - С. 77-85.
2. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. - Вид. 2-е, випр. і доповн. - К 2009. - 500 с.
3. Федоренко В.І. Питання теорії конституційного права і модернізації Конституції України : Зб. наук. праць. / В.І. Федоренко; за ред. і з передмов. академ. О.В. Скрипнюка. - К: Видавництво «Ліра-К», 2013. - 190 с.
4. Шаповал Владимир «При наличии политического желания Избирательный кодекс можно подготовить к принятию в течении месяца ...» // Зеркало недели. - 201. - № 35. - С. 3.

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: В КОНТЕКСТІ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНО-СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Скомороха Тарас Вікторович, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, завідуючий сектором експертних робіт Інституту законодавства Верховної Ради України

Конституція України, прийнята у 1996 році, стала результатом об'єднання прагнень Українського народу щодо визначення засад розвитку держави як суверенної та незалежної, демократичної, соціальної та правової, заклала основу розбудови демократичних інститутів та формування громадянського суспільства, визначила перспективи розвитку правової системи та національного законодавства.

Утім, із прийняттям Основного Закону конституційна реформа в Україні не припинилася. В контексті конституційного розвитку держави та суспільства було підготовлено ряд проектів щодо вдосконалення Конституції. Деякі з них були реалізовані, окремі з яких згодом піддані ревізії.

Особливістю сучасного етапу конституційного реформування є діяльність створеної Президентом України Конституційної Асамблеї щодо системного оновлення Основного Закону з метою зміцнення конституційного правопорядку, модернізації засад організації державної влади, розвитку форм безпосереднього народовладдя та демократії, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, посилення їх гарантій та захисту.

Стратегічні пріоритети подальшого конституційного розвитку України мають ґрунтуватися на засадах національного вибору щодо цивілізаційного розвитку України в контексті її європейських прагнень. Це, зокрема, передбачає утвердження якісно нової демократичної моделі політичної системи європейського зразка, яка має повністю забезпечувати принципи дотримання прав і свобод людини та громадянина, народовладдя, верховенства права, ефективної виборчої системи та системи державного управління.

Слід відзначити важливість збереження традиції забезпечення гуманістичної спрямованості Основного Закону України, його ціннісної орієнтації на людину, її життя, безпеку та здоров'я, конституціоналізації всіх сфер системи державно-суспільного устрою з метою створення умов для самореалізації кожного члена суспільства.

Важливими також є питання посилення конституційних гарантій національного суверенітету, що має здійснюватися за різними стратегічними напрямками та сферами, зокрема виходити з завдань забезпечення політичної, економічної, екологічної, соціальної, інформаційної безпеки.