

УДК 342.8

**ПРОБЛЕМИ ВИКЛАДАННЯ ВИБОРЧОГО ПРАВА
У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ УКРАЇНИ**

Серьогін В. О.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного
і муніципального права
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Воронов М. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного
і муніципального права
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: у статті сформульовано авторські пропозиції щодо методології та організації викладання виборчого права у вищих навчальних закладах України у контексті розробки Модельної програми цієї дисципліни. Стверджується, що «Виборче право» має стати нормативною дисципліною в освітніх планах підготовки фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» за спеціальностями 081 – право, 262 – правоохоронна діяльність, 281 – публічне управління та адміністрування, а також 293 – міжнародне право. Обґрунтовано авторську позицію щодо обсягу і структури цієї дисципліни.

Ключові слова: вибори; виборче законодавство; виборче право; система виборчого права; викладання виборчого права.

Аннотация: в статье сформулированы авторские предложения по методологии и организации преподавания избирательного права в высших учебных заведениях Украины в контексте разработки Модельной программы данной дисциплины. Утверждается, что «Избирательное право» должно стать нормативной дисциплиной в образовательных планах подготовки специалистов образовательно-квалификационного уровня «магистр» по специальностям 081 – право, 262 – правоохранительная деятельность, 281 – публичное управление и администрирование. Обоснована авторская позиция относительно объема и структуры данной дисциплины.

Ключевые слова: выборы; избирательное законодательство; избирательное право; система избирательного права; преподавание избирательного права.

Annotation: the article contains author's proposals on methodology and organization of teaching of suffrage in higher educational institutions of Ukraine in the context of the development of the Model Program of this discipline. It is asserted that the "Electoral Law" should become a normative discipline in the educational plans for training specialists of the educational and qualification level "master" in specialties 081 – law, 262 – law enforcement, 281 – public governing and administration. The author's position on the volume and structure of this discipline is grounded.

Key words: elections; electoral legislation; electoral law; the system of electoral law; teaching of the electoral law.

Вибори є на сьогодні найбільш масовою і регулярно конституційною формою безпосередньої демократії та основним способом формування представницьких органів публічної влади. Тільки в складі виборчих комісій на загальнодержавних виборах задіяно близько трьох мільйонів громадян України, що мають право голосу, а якщо до цього додати самих кандидатів на виборні посади, їх довірених осіб, представників від політичних партій, та офіційних спостерігачів, то можна з упевненістю стверджувати, що вибори надають змогу долучити до політичного процесу безпрецедентно широке коло громадян, забезпечити дійсно республіканське правління (народоправство). То ж необхідність зміцнення і розвитку демократії в Україні закономірно актуалізує проблеми правового забезпечення порядку підготовки і проведення виборів, вимагає підвищення правової культури всіх учасників виборчого процесу. Особливу відповідальність проведення виборів покладає на фахівців у галузі права, котрі мають бути зразком свідомого ставлення до норм виборчого законодавства і фахового підходу до реалізації його приписів. Усе це породжує необхідність внесення відповідних змін до освітніх програм та планів з метою підвищення рівня знань і навичок студентів у сфері організації та проведення демократичних, конкурентних виборів.

Теоретико-правовому аналізу виборів та виборчих систем, формуванню і функціонуванню виборчої системи в Україні присвячено значну кількість наукових праць вітчизняних вчених з різних галузей наукового знання, а саме: М. Баймуратова, Ж. Безп'ячука, Н. Богашевої, О. Богашова, В. Довгань, В. Журавського, Ю. Ключковського, А. Колодія, Б. Кофмана, П. Мартиненка, О. Марцеляка, М. Недюхи, Н. Нижник, М. Онищука, Є. Перегуди, В. Погорілка, Є. Радченка, А. Романюка, І. Сенюти, О. Скрипнюка, М. Ставнійчук, Ю. Тодики, О. Фісун,

В. Шаповала, Ю. Якименко та ін. Втім питання методології та організації викладання виборчого права у вищих навчальних закладах тільки починають входити до сфери наукових дискусій вітчизняних конституціоналістів, а засади єдиної доктрини вітчизняного виборчого права на основі виборчих стандартів держав-членів Ради Європи та розроблення на цій основі спільних підходів до викладання виборчого права перебувають на стадії формування.

Метою статті є формування авторських пропозицій щодо методології та організації викладання виборчого права у вищих навчальних закладах України у контексті розробки Модельної програми даної дисципліни.

Звертаючись до сучасного стану викладання проблем організації та проведення виборів в Україні, відзначимо, що він залишається далеким від досконалості. Базові знання у сфері виборчого права студенти юридичних вищих навчальних закладів отримують ще під час підготовки на першому (бакалаврському) рівні вищої освіти, при вивченні таких навчальних дисциплін як: «Конституційне право України», «Державне (конституційне) право зарубіжних країн», «Конституційне процесуальне право», «Конституційні засади громадянського суспільства в Україні», «Конституційно-правовий статус особи в Україні», «Муніципальне право». Названі дисципліни викладаються на юридичному факультеті Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна в межах комплексної і цілісної програми підготовки студентів-бакалаврів за державно-правовою спеціалізацією кафедрою конституційного і муніципального права. У свою чергу, на магістерському рівні викладання дисципліни «Виборче право України» органічно поєднується з викладанням таких суміжних дисциплін, як «Актуальні проблеми конституційного права» та «Парламентське право».

Слід зазначити, що дедалі більше вищих навчальних закладів України включають до своїх навчальних планів для спеціальностей «Право», «Міжнародне право», «Політологія» тощо навчальні дисципліни, пов'язані з проблематикою виборів. Наприклад, в Університеті економіки та права «КРОК» тривалий час викладалася дисципліна «Актуальні проблеми виборчого права України», в Академії праці, соціальних відносин і туризму – «Актуальні проблеми забезпечення реалізації виборчого процесу», в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого діє сертифікатна освітня професійна програма «Виборче право та виборчі технології». На юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка навіть запроваджено спеціалізацію «Виборче право» для студентів освітнього ступеня магістра за спеціальністю 081 «Право», в межах якої викладаються дисципліни «Принципи виборчого права та міжнародні виборчі стандарти», «Виборчі системи», «Виборчий процес та виборчі процедури в Україні», «Органи адміністрування виборів в Україні та державах Європи», «Суб'єктивні виборчі права», «Особливості окремих видів виборів», «Політичні партії і вибори», «Правове регулювання діяльності ЗМІ у виборчому процесі», «Гарантії реалізації права голосу», «Порядок оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду виборчих спорів», «Конституційна доктрина виборів» [1].

На юридичному факультеті Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна навчальна дисципліна «Виборче право України» виклається для студентів-магістрів з 2009 року. При цьому слід відзначити послідовне зростання навчального обсягу цієї дисципліни: якщо в 2009 році вона викладалася в обсязі 54 годин (14 годин лекцій, 14 годин семінарських занять, 26 годин самостійних занять), то в поточному 2017/2018 навчальному році на її викладання передбачено 120 годин.

Втім, попри певні здобутки у викладанні виборчого права, отримані окремими вищими навчальними закладами України, слід визнати, що досягти спільних підходів до формування структури і змісту відповідних навчальних програм досі не вдалося. Більше того, відсутність стандарту освіти за спеціальностями 081 – Право та 293 – Міжнародне право відкриває широкі можливості для вищих навчальних закладів, аби визначати обсяг і зміст відповідних дисциплін за власним розсудом.

За цих умов слід віддати належне кафедрі конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка (завідувач кафедри – доктор юридичних наук, професор О.В. Марцеляк) та Інституту виборчого права (президент Інституту – кандидат фізико-математичних наук, старший науковий співробітник Ю.Б. Ключковський), які спільно з Офісом Ради Європи в Україні розгорнули масштабну роботу щодо вироблення загальних методологічних підходів до викладання виборчого права у вищих навчальних закладах України. Так, 22-23 червня 2017 року на базі юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка було проведено Міжнародну наукову конференцію «Сучасні проблеми виборчого права і методологія його викладання у вищих навчальних закладах», на якій відбулася відверта й конструктивна дискусія із залученням провідних вітчизняних фахівців у цій сфері. Поряд із тим, у межах Плану дій для України на 2015-2017 роки та відповідно до робочого плану на 2017 рік проекту Ради Європи «Реформа виборчої практики в Україні» було проведено міжкафедральні семінари з обговорення Модельного проекту робочої навчальної програми з курсу «Виборче право», спрямованої на уніфікацію існуючих методологій викладання виборчого права у вищих навчальних закладах та розвитку доктрини виборчого права в Україні з урахуванням європейських виборчих стандартів та належних практик.

13 жовтня 2017 року такий міжкафедральний семінар відбувся на базі юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. На семінарі було презентовано Модельну програму навчального курсу «Виборче право» для студентів магістратури вищих навчальних закладів за галуззю «Право». Загалом презентована Модельна програма охоплює 22 теми: 1) Вибори і демократія; 2) Конституційні засади виборчого права; 3) Об'єктивне виборче право; 4) Суб'єктивні виборчі права; 5) Принципи виборчого права; 6) Міжнародні виборчі стандарти; 7) Виборчі системи: поняття та типи; 8) Мажоритарні виборчі системи; 9) Пропорційні виборчі системи; 10) Змішані та багаторівневі виборчі системи; 11) Виборчий процес; 12) Реєстрація виборців; 13) Висування та реєстрація кандидатів; 14) Територіальна організація виборів; 15) Виборчі комісії як органи адміністрування виборів; 16) Фінансування та матеріально-технічне забезпечення; 17) Інформаційне забезпечення виборів та передвиборна агітація; 18) Спостереження за виборами; 19) Порядок підготовки і проведення голосування виборців; 20) Встановлення результатів виборів; 21) Процедури оскарження порушень виборчого законодавства;

22) Відповідальність за виборчі правопорушення.

За підсумками роботи цього семінару та з урахуванням багаторічного досвіду викладання дисципліни «Виборче право» на юридичному факультеті Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна вважаємо за доцільне висловити деякі власні міркування з приводу запропонованої Модельної програми.

Передусім, слід погодитись із запропонованим підходом щодо форми цього документу. Розробка саме Модельної програми надає змогу органічно поєднати загальні підходи наукової спільноти щодо обсягу і змісту зазначеної дисципліни з широкою дискрецією вищих навчальних закладів як складовою академічної свободи.

Ми поділяємо точку зору В.В. Кравченка, що навчальна дисципліна «Виборче право» мала б вивчатися як нормативна згідно з освітніми планами підготовки фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» за спеціальностями 081 – право, 262 – правоохоронна діяльність та 281 – публічне управління та адміністрування [2, с. 115]. Натомість для спеціальності 293 – міжнародне право більш доцільним видається викладання дисципліни «Міжнародні виборчі стандарти». При цьому сама назва «Виборче право» виглядає цілком виправданою й обгрунтованою з точки зору предмета і цілей цієї дисципліни, її дидактичних і методологічних задач, оскільки, з одного боку, надає змогу поглибити й розширити знання студентів, отримані ними під час вивчення дисциплін «Конституційне право України» та «Державне право зарубіжних країн», а з іншого боку – уникнути переобтяження курсу проблемними моментами та крену в бік теоретизування, зосередивши увагу на догмі виборчого права та електоральній практиці України і зарубіжних держав. За необхідності відповідні аспекти можуть бути висвітлені на третьому (освітньо-науковому) рівні вищої освіти.

Вирішуючи питання про обсяг цієї навчальної дисципліни, слід, передусім, виходити з того, що згідно з частиною п'ятою статті 5 чинного Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року № 1556-VII обсяг освітньо-професійної програми підготовки магістра становить 90-120 кредитів ЄКТС [3]. Враховуючи те, що обсяг одного кредиту ЄКТС становить 30 годин, а навантаження одного навчального року за денною формою навчання становить, як правило, 60 кредитів ЄКТС, вважаємо, що курс «Виборче право» має викладатися в обсязі 120 годин (4 кредити ЄКТС), у т.ч. 64 год. аудиторних занять (32 год. лекцій і 32 год. семінарських занять), 10 год. індивідуальної роботи і 46 год. самостійної підготовки. Оскільки навчальний семестр триває, як правило, 16 тижнів, такий розподіл навчального часу дозволяє означити проведення протягом навчального тижня двох аудиторних занять (2 год. лекцій і 2 год. семінарських занять). Такий підхід, як ми зазначали, вже використовується на юридичному факультеті Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, дозволяє забезпечити ритмічність, поступальність навчального процесу і, як наслідок, належний рівень освоєння студентами навчального матеріалу.

Відповідно, й кількість тем навчального плану з дисципліни «Виборче право» варто обмежити шістьнадцятьма, оскільки, як засвідчує педагогічний досвід, винесення окремих тем виключно на самостійне вивчення себе не виправдовує. Більше того, за наведеного вище розподілу навчального часу на самостійне вивчення однієї теми студент і так має відводити менше трьох годин. Подальше зменшення часу на самостійну підготовку до кожної теми, з огляду на складність і обсяг кожної з них, необхідність ознайомлення зі значним обсягом нормативної, наукової та навчально-методичної літератури, негативно позначатиметься на якості знань студентів.

Загальну кількість тем курсу варто рівномірно розподілити між двома розділами: I. Загальна частина (Загальна теорія виборчого права); II. Особлива частина (Виборче право України). При цьому слід уникати тем, які вже вивчені студентами в межах дисциплін «Конституційне право України» та «Державне право зарубіжних країн» на першому рівні вищої освіти (під час здобуття освітнього ступеня «бакалавр»). До того ж слід мати на увазі, що за такого підходу на більш-менш докладне викладення виборчого права окремо взятих країн просто немає часу, тому зарубіжний досвід може слугувати лише «фоном» чи супроводом для вітчизняної електоральної практики. Відповідно, до першого розділу пропонується включити такі теми: 1) Вибори як конституційна форма безпосередньої демократії; 2) Виборче право як інститут конституційного права; 3) Принципи виборчого права; 4) Виборчі системи; 5) Суб'єкти виборчого права; 6) Виборчий процес; 7) Відповідальність у виборчому праві; 8) Міжнародні виборчі стандарти. Натомість другий розділ має охоплювати такі теми: 1) Конституційно-правові засади виборів в Україні; 2) Порядок підготовки і проведення виборів народних депутатів України; 3) Порядок підготовки і проведення виборів Президента України; 4) Порядок підготовки і проведення місцевих виборів в Україні; 5) Органи з адміністрування виборів в Україні; 6) Фінансове та матеріально-технічне забезпечення виборів в Україні; 7) Інформаційне забезпечення виборів в Україні; 8) Виборчі спори та юридична відповідальність за порушення виборчого законодавства в Україні.

На наш погляд, такий підхід цілком узгоджується з вимогами абзацу дев'ятого частини першої статті 5 чинного Закону України «Про вищу освіту», який встановлює, що другий (магістерський) рівень вищої освіти передбачає «здобуття особою поглиблених теоретичних та/або практичних знань, умінь, навичок за обраною спеціальністю (чи спеціалізацією), загальних засад методології наукової та/або професійної діяльності, інших компетентностей, достатніх для ефективного виконання завдань інноваційного характеру відповідного рівня професійної діяльності» [3]. Адже вивчення дисципліни «Виборче право» здатне забезпечити здобуття особою поглиблених теоретичних та/або практичних знань, умінь, навичок, необхідних як для повноцінної участі у виборчому процесі в якості виборця чи кандидата на виборну посаду, так і ефективного виконання своїх повноважень в якості члена виборчої комісії, офіційного спостерігача чи іншого суб'єкта виборчого процесу.

Крім того, вважаємо за доцільне запровадити сертифікацію для осіб, які пропонуються для зайняття посад голів, заступників голів та секретарів виборчих комісій під час проведення загальнодержавних і місцевих виборів (а в подальшому й для всіх членів таких комісій). Це дозволить підвищити рівень підготовки таких фахівців, залучати для роботи на відповідальних керівних посадах в різноманітних виборчих комісіях професійних і досвідчених спеціалістів. З часом це надасть змогу створити фаховий корпус професіоналів для роботи у виборчих комісіях. На нашу думку, фінансування підготовки таких спеціалістів може відбуватися за змішаною формулою. Наприклад, це

може бути здійснено за кошти державного і місцевого бюджетів, за кошти політичних партій, за рахунок юридичних і фізичних осіб. Фахова підготовка таких фахівців може бути доручена відповідним юридичним навчальним закладам освіти, які викладають навчальну дисципліну «Виборче право» або мають таку сертифікатну програму.

Узагальнюючи наведені вище міркування, можемо сформулювати такі *висновки*:

1. «Виборче право» має стати нормативною дисципліною в освітніх планах підготовки фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» за спеціальностями 081 – право, 262 – правоохоронна діяльність, 281 – публічне управління та адміністрування.

2. Цю дисципліну доцільно викладати в обсязі 120 годин (4 кредити ЄКТС), з яких 64 години відводити на аудиторні заняття (32 год. лекцій і 32 год. семінарських занять).

3. До структури курсу «Виборче право» пропонується включити 16 тем, рівномірно розподілених на два розділи: Загальну й Особливу частини.

Зрозуміло, що запропоновані судження щодо методологічних підходів до впровадження в навчальний процес дисципліни «Виборче право» не претендують на універсальність і довершеність; вони мають характер пропозиції й запрошують науково-педагогічну спільноту до продовження дискусії з метою вироблення загальноприйнятих підходів у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Виборче право: навчально-методичний комплекс / за заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, 2017. – 307 с.
2. Кравченко В.В. Особливості методики викладання навчальних дисциплін з проблематики виборчого права у вищому навчальному закладі. Сучасні проблеми виборчого права і методологія його викладання у вищих навчальних закладах України: тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22-23 червня 2017 р.). – К.: Прінт-Сервіс, 2017. – С. 113-118.
3. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 року № 1556-VII URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/>