

О. Б. Ковальчук

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук, заслужений юрист України,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

© Ковальчук О. Б., 2015

Досліджено питання законодавчого забезпечення виборчого процесу в Україні, проблеми формування системи виборчого законодавства України, на підставі якого проходить виборчий процес – вибори Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, вироблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Ключові слова: вибори, виборчий процес, законодавство, депутати, ради.

Е. Б. Ковальчук

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В УКРАИНЕ

Исследование посвящено вопросам законодательного обеспечения избирательного процесса в Украине, проблемам формирования системы избирательного законодательства Украины, на основании которого проходит избирательный процесс по выборам Президента Украины, народных депутатов Украины, депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов, выработке предложений по его совершенствованию.

Ключевые слова: выборы, избирательный процесс, законодательство, депутаты, советы.

O. B. Kovalchuk

LEGISLATIVE SUPPORT OF THE ELECTION PROCESS IN UKRAINE

The study focuses on the issues of legislative ensuring of the election process in Ukraine, the problems of forming the system of election legislation of Ukraine on the basis of which the election process for the elections of the President of Ukraine, people's deputies of Ukraine, deputies of local councils and village, town and city heads, developing proposals for its improvement.

Key words: election, election process, legislation, deputies, council.

Постановка проблеми. Формування системи виборчого законодавства України розпочалося з проголошенням незалежності України та значною мірою активізувалося після прийняття Конституції України. За цей час ухвалено велику кількість виборчих законів з численними змінами їх редакції щодо врегулювання виборчого процесу – виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. На рівні Конституції України залишається не вирішеним питання, якою має бути виборча система на

відповідних виборах – мажоритарною, пропорційною чи змішаною, що породжує внесення змін до виборчих законів напередодні кожних виборів. В умовах існування нестабільного виборчого законодавства України, наявності підвищеного інтересу суспільства до виборів як процесу формування представницьких органів та обрання посадових осіб надзвичайно зростає увага до його якості, вдосконалення та кодифікації, зокрема прийняття Виборчого кодексу України, а тому питання законодавчого забезпечення виборчого процесу в Україні й надалі залишається надзвичайно актуальним та потребує вивчення юристами науковцями та практиками.

Метою дослідження є проведення комплексного аналізу законодавчого забезпечення виборчого процесу в Україні, розгляд проблем формування системи виборчого законодавства України, на підставі якого проходить виборчий процес – вибори Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчого забезпечення виборчого процесу в Україні.

Стан дослідження. Окремі аспекти досліджуваної проблеми висвітлено в працях О. Барабаша, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, І. Коліушка, В. Федоренка, О. Майданника, Ю. Барабаша, І. Зайця, А. Яковлева, В. Кравченка, В. Погорілка, П. Стецюка, М. Орзіха, М. Козюбри, О. Пушкіної, М. Ставнійчук та інших учених. Думки науковців з питань законодавчого забезпечення виборчого процесу в Україні різняться, оскільки бачення кожного ґрунтується на власному науковому та практичному досвіді.

Виклад основних положень. Прийняття у 1996 році Конституції України стало великою подією в житті нашої держави, розпочався етап утвердження якісно нового українського законодавства і, зокрема, виборчого законодавства, за допомогою якого забезпечується виборчий процес в Україні.

Під законодавством прийнято розуміти сукупність законів та інших правових актів держави, що забезпечують правове регулювання суспільних відносин на її території [1, с. 215]. О. Лисенкова формулює окремо нормативне визначення законодавства України, котре розглядає як сукупність нормативно-правових актів вищої юридичної сили у державі, якими є закони як результат безпосереднього волевиявлення народу (референдуму) або його представницького органу (Верховної Ради України), а також чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надає Верховна Рада України [2, с. 97]. Конституційний Суд України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 КЗпП України 9 липня 1998 року вирішив, що термін “законодавство” треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [3]. Але це тлумачення не можна беззаперечно застосовувати до загального розуміння терміна “законодавство” чи “виборче законодавство України”, оскільки наведене рішення приймалося лише щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору.

Систему виборчого законодавства України в юридичній літературі переважно поділяють на чотири групи законодавчих актів [4, с. 38-39; 5, с. 315; 6, с. 86]. Основу цієї системи становить Конституція України – Основний Закон держави, який виступає ядром усієї правової системи.

Другу групу утворюють спеціальні виборчі закони: Закон України “Про вибори Президента України”, Закон України “Про вибори народних депутатів України” (на думку М. Ставнійчук, ця назва закону вимагає уточнення, а саме Закон України “Про вибори до Верховної Ради України”, оскільки, відповідно до Конституції України, юридично вагомим фактом, що має відповідні юридичні наслідки, є обрання конституційного складу Верховної Ради України [7, с. 13]), Закон України “Про місцеві вибори” [8], Закон України “Про Центральну виборчу комісію” [9], “Про Державний реєстр виборців” [10].

Третю групу утворюють інші нормативно-правові акти конституційного законодавства – це закони України: “Про громадянство України” [11], “Про звернення громадян” [12], “Про громадські об’єднання” [13], “Про політичні партії в Україні” [14], “Про місцеве самоврядування в Україні” [15] та інші.

Четверту групу – галузеві законодавчі акти суміжних галузей, якими регулюються певні процедури виборчого процесу (наприклад, норми адміністративного, житлового, кримінального, кримінально-процесуального, фінансового, цивільного, цивільно-процесуального, трудового, пенсійного, господарського, митного, інформаційного, податкового та іншого законодавства).

На сучасному етапі особливе місце в регулюванні виборчого процесу посідають рішення Конституційного Суду України, а також підзаконні акти, наприклад, постанови, протокольні рішення, рекомендаційні та інструктивні листи Центральної виборчої комісії або інструктивні листи центральних відомств (Національного банку України, Державної податкової адміністрації України), ініційовані ЦВК. В. Шаповал правильно звертає увагу на те, що закони є вторинними актами щодо Конституції, з іншого боку, вони є первинними щодо підзаконних актів. Кожен первинний акт містить положення, котрі ефективно діють тільки у сполученні з певними положеннями вторинного акта, що їх конкретизує. Дієвість вторинного акта, своєю чергою, багато в чому залежить від змістових якостей первинного. Отже, скасування чи кардинальні зміни первинного акта призводять до серйозних проблем у сфері правового регулювання суспільних відносин [16, с. 7].

Вважається, що “вирішення політичних питань суперечить призначенню Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції, оскільки будь-яка політична діяльність є несумісною з діяльністю як суддів загальної юрисдикції, так і суддів Конституційного Суду України” [17, с. 9]. Незважаючи на це, в період проходження виборчого процесу в березні 1998 року Суд двічі розглядав питання конституційності та офіційного тлумачення Закону України “Про вибори народних депутатів України” від 24 вересня 1997 року, а також конституційності Постанови Верховної Ради України “Про порядок проведення виборів депутатів міської, районних у місті Києві рад та міського голови у місті Києві”. Приймаючи рішення незадовго до дня виборів, Конституційний Суд України все одно залучений до політичних процесів. Проте В. Тихий справедливо наголошує, що під час тлумачення Конституції та законів України Конституційний Суд повинен уникати небезпеки підміни законодавця, адже правова природа тлумачення законодавства полягає саме в його тлумаченні: в з’ясуванні, роз’ясненні, у встановленні дійсного змісту, інтерпретації, тобто в певній констатації, а не в його поправках, змінах чи доповненнях, не в правотворчій діяльності [18, с. 20]. Він зазначає, що в тих випадках, коли є прогалини в Конституції України або необхідне видання законів для врегулювання певних відносин, Конституційний Суд повинен відмовитись від тлумачення. Ми погоджуємось з такою думкою.

Органи конституційного правосуддя деяких зарубіжних країн (Австрія, Болгарія, Угорщина, Казахстан, Молдова, Намібія, Індія, Італія, Словенія, Португалія, Франція та інші), на відміну від України, прямо наділяються повноваженнями контролювати проведення різних виборів, тобто виступають як своєрідний вищий виборчий суд [19, с. 59]. По-різному в зарубіжних країнах здійснюється і законодавче забезпечення виборчого процесу. Так, наприклад, в Угорщині до Закону про вибори членів парламенту від 1989 року зі змінами, внесеними у грудні 1994 року, додаються зразки бюлетенів, відкріплювальних талонів, бланка висунення в кандидати, контрольного листка тощо [20, с. 286]. В Казахстані 9 грудня 1993 року прийнятий спільний парламентський та президентський виборчий Закон Республіки Казахстан про вибори в Республіці Казахстан [20, с. 74]. У Франції, Бельгії, Єгипті, Аргентині, на Мадагаскарі, у Камеруні діють виборчі кодекси [21, с. 363].

В Україні стало традицією, що виборчі закони приймаються і змінюються напередодні або й у розпал виборчого процесу. Це нагадує ситуацію, якщо б диригент, композитор і самі музиканти почали дописувати партії деяких інструментів уже безпосередньо під час прем’єрного виконання музичного твору. Загальне враження від такого твору залишається, звичайно, не найкраще. Так відбувається і з нашими законами про вибори. З урахуванням цього, пропонуємо внести зміни до

усіх виборчих законів України, де в заключних положеннях передбачити норму, відповідно до якої зміни до цих законів не можна вносити вже за рік до дня проведення виборів, а також відмінити їх або приймати в нових редакціях. Таке положення сприяло б стабілізації законодавчого забезпечення виборчого процесу в Україні сьогодні.

Крім того, законодавець повинен пам'ятати, що частиною 3 статті 22 Конституції України передбачено положення, згідно з яким “при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод” та керуватись ним на практиці. Підтримуємо твердження, що в межах визначеної термінологічної системи термін повинен відповідати тільки одному поняттю за формулою “один термін – одне поняття” [22, с. 24], і це має бути загальним правилом законотворення.

Реформування виборчого законодавства України повинно відповідати новому етапу соціально-політичного розвитку держави, новим тенденціям у формуванні громадянського суспільства [23, с. 73]. Зауважимо, що чинні виборчі закони дуже заплутані та складні для їх застосування на практиці, особливо для звичайних громадян-виборців, які не мають спеціальної юридичної освіти.

Вважаємо, що можливим і певною мірою доцільним є прийняття Виборчого кодексу України, але не думаємо, що до нього повинні входити норми, пов'язані з референдумами (як це пропонується зробити в проекті концепції Кодексу про вибори, референдуми в Україні [24]), їх варто вписати в спеціальних законах про референдуми, а що стосується розподілу на територіальні округи, утворення виборчих комісій тощо, то у відповідних законах необхідно передбачити посилання на Виборчий кодекс, згідно з яким референдуми проводились би за процедурою, описаною в кодексі. Також не можемо погодитись з пропозиціями щодо внесення у Виборчий кодекс норм, які б відображали порядок обрання до всіх органів влади (законодавчої, виконавчої, судової) [25, с. 215], оскільки це не дало б очікуваного ефекту, а в результаті утворився би громіздкий нормативний акт, який би не полегшив проходження виборчого процесу, а хіба що ускладнив його.

Висновки. Правовий аналіз чинного виборчого законодавства України та зарубіжних країн засвідчує, що, хоч виборчий процес на сьогодні на законодавчому рівні порівняно врегульований, залишається проблема його якісного вдосконалення. З цією метою доцільне прийняття Виборчого кодексу України. Бажано, щоб його структура відповідала кількості стадій виборчого процесу України з урахуванням особливостей кожного з видів виборів, а сам процес розроблення та прийняття Виборчого кодексу України проходив швидко і без зволікань, адже на розгляді у Верховній Раді України протягом тривалого часу вже не один проект кодексу.

У майбутньому Виборчому кодексі України можна передбачити:

– окремий розділ, який назвати “Фінансове та матеріально-технічне забезпечення виборчого процесу”, де було б урегульовано фінансове та матеріально-технічне забезпечення усіх видів виборів, запроваджено положення, відповідно до якого заздалегідь визначені державні підприємства виконували б державне замовлення на виготовлення бюлетенів, кабін для голосування тощо;

– розділ під назвою “Інформаційно-аналітичне забезпечення виборчого процесу”, в якому врегулювати інформаційно-аналітичне забезпечення виборчого процесу на всіх його стадіях, а не лише агітаційній. Чітко визначити порядок висвітлення виборчого процесу в засобах масової інформації. Передбачити, які саме та в який спосіб (на якій підставі) і у які строки організації (державні чи комерційні, вітчизняні чи зарубіжні) мають право проводити різні соціологічні опитування громадської думки, оприлюднювати рейтинги кандидатів;

– розділ, у якому зазначити правопорушення, за які наставатиме конституційна, адміністративна, цивільна чи кримінальна відповідальність, розмістивши їх відповідно в окремих главах залежно від виду відповідальності.

Переконані, що прийняття Виборчого кодексу України та визначення на рівні Конституції України виборчої системи, за якою повинні проводитись відповідні вибори, значною мірою стабілізувало б і покращило проходження виборчого процесу в Україні.

1. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Феміна, 1996. – 696 с.
2. Лисенкова О. Законодавство України: необхідне нормативне визначення поняття // *Право України*. – 1999. – № 11. – С. 93–97.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну “законодавство”) від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 // *Офіційний вісник України*. – 1998. – № 32. – ст. 1209.
4. Ставнійчук М. І. Актуальні питання систематизації виборчого законодавства України // *Україна. Вибори – 98: Досвід. Проблеми. Перспективи: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (доповіді, виступи, рекомендації)*. – К.: Центральна виборча комісія, 1999. – С. 37–43.
5. Конституційне право України: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти / за редакцією док. юридич. наук, проф. В. Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 734 с.
6. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі. – К.: Знання, 1999. – 182 с.
7. Ставнійчук М. І. Законодавство про вибори народних депутатів України: проблеми теорії і практики: автореф. канд. дис. – К.: Видавничий центр Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – 18 с.
8. Закон України “Про місцеві вибори” від 14 липня 2015 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
9. Закон України “Про Центральну виборчу комісію” від 30 червня 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
10. Закон України “Про Державний реєстр виборців” від 22 лютого 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
11. Закон України “Про громадянство України” від 18 січня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
12. Закон України “Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
13. Закон України “Про громадські об’єднання” від 22 березня 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
14. Закон України “Про політичні партії в Україні” від 5 квітня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
15. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
16. Шаповал В. Верховенство закону як принцип Конституції України // *Право України*. – 1999. – № 1. – С. 5–7.
17. Скомороха В. Конституційний Суд України: досвід і проблеми // *Право України*. – 1999. – № 1. – С. 8–13.
18. Тихий В. Проблеми офіційного тлумачення Конституції України // *Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева*. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – Вип. 1. – С. 18–20.
19. Кордун О. Конституційний Суд України і вибори / Денисенко В., Кордун О., Попов І., Радченко Є. Назад, Україно: робота над помилками. – К.: Комітет виборців України, 1998. – С. 46–61.
20. Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи. – К.: Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) від імені Асоціації працівників виборчих органів Центральної та Східної Європи (АСЕЕЕО), 1995. – 390 с.
21. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 1: А-Г. – 672 с.: іл.
22. Савицький В. М. Язык процессуального закона (вопросы терминологии) / под ред. А. Я. Сухарева. – М.: Наука, 1987. – 288 с.
23. Нгуєн Ань Туан Новелізація виборчого законодавства України // *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. – № 3. – 1998. – С. 73–76.
24. Проект концепції Кодексу про вибори, референдуми в Україні (Виборчого кодексу України). – К.: Факт, 2000. – 54 с.
25. Правова система України: теорія і практика. Тези доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції (Київ, 7–8 жовтня 1993 р.). – К.: Президія Верховної Ради України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, АН України, Академія правових наук України, Спілка юристів України, 1993. – 552 с.