

УДК 342.8(477):341.176(4)

## ВПЛИВ ВИСНОВКІВ ВЕНЕЦІАНСЬКОЇ КОМІСІЇ НА РОЗВИТОК ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ: ПРАГМАТИЧНИЙ ПІДХІД

Наливайко Л.Р., д. ю. н., професор,  
завідувач кафедри загальноправових дисциплін  
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Петренко А.О., студентка IV курсу  
факультету № 4  
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Стаття присвячена визначенню сутності висновків Венеціанської комісії та їх впливу на виборчий процес в Україні, зосереджено увагу на виборах народних депутатів та відповідних нормативно-правових актах. Досліджуються пріоритети новітнього виборчого законодавства та створення системи гарантування конституційних виборчих прав громадян України відповідно до системи міжнародних стандартів.

**Ключові слова:** виборче право, виборчий процес, виборче законодавство, Венеціанська комісія, конституційний розвиток.

Статья посвящена определению сущности выводов Венецианской комиссии и их влияния на избирательный процесс в Украине, сосредоточено внимание на выборах народных депутатов и соответствующих нормативно-правовых актах. Исследуются приоритеты нового избирательного законодательства и создание системы гарантирования конституционных избирательных прав граждан Украины в соответствии с системой международных стандартов.

**Ключевые слова:** избирательное право, избирательный процесс, избирательное законодательство, Венецианская комиссия, конституционное развитие.

Nalyvaiko L.R., Petrenko A.O. THE IMPACT OF THE CONCLUSIONS OF THE VENICE COMMISSION ON THE DEVELOPMENT ON THE ELECTORAL PROCESS IN UKRAINE: A PRAGMATIC APPROACH

The article is devoted to defining the essence of the conclusions of the Venice Commission and their impact on the electoral process in Ukraine, focusing on the parliamentary elections and the relevant legal acts. We study the priorities of the new electoral law and the establishment of a system to guarantee the constitutional electoral rights of citizens of Ukraine in accordance with the system of international standards.

**Key words:** right to vote, electoral process, electoral law, Venice Commission, constitutional development.

Сучасний розвиток юридичної науки характеризується посиленою увагою науковців до трансформації правової форми організації виборчого процесу в Україні та з'ясування функціонального призначення Венеціанської комісії в цьому процесі.

Протягом усього періоду незалежності України триває процес удосконалення виборчого законодавства України, який носить перманентний характер. В цьому питанні слід враховувати дві важливі обставини, які впливають на виборчий процес в Україні: нестабільність виборчого законодавства та відсутність належної правової основи для кодифікації виборчого законодавства. Нестабільність виборчого законодавства є одним із чинників, що перешкоджають його кодифікацію, підтвердженням цього явища є Закон України «Про вибори Президента України», який з часу прийняття (з 5 березня 1999 року) до сьогодні змінювався 14 разів. Прийнятий парламентом 17 листопада 2011 року Закон України «Про вибори народних депутатів України» містить ряд позитивних нововведень, однак низка його положень погіршують правове регулювання парламентських виборів у порівнянні із Законом України «Про вибори народних депутатів України» 2005 року [2]. Норми вищезазначеного закону не співвідносяться з нормами основного законодавчого акту – Конституції України, відповідно, з цього стає зрозумілим, що в Україні відсутня належна правова основа для кодифікації виборчого законодавства.

Розвиток державно-політичного життя висуває нові методологічні підходи та дослідницькі пріоритети. Особливої актуальності набувають

дослідження всієї сукупності факторів, що формують основу виборчого процесу в Україні.

Хотілося б акцентувати увагу на тому, що реформування виборчого процесу в Україні безпосередньо пов'язане із з'ясуванням сутності та ролі в ньому Венеціанської комісії. Крім того, завдяки визначенню політико-правового впливу Венеціанської комісії на виборчий процес в Україні можна виділити основні напрями його подальшого реформування.

Нагальним та проблемним питанням сьогодення є те, що висновки Венеціанської комісії не є готовим правовим рецептом вирішення виборчого питання, адже це лише спрямування думки законотворця за традиціями європейських конституційних надбань. Першочерговим питанням конституційно-політичної реформи є розробка та впровадження оптимального варіанту організації та функціонування Венеціанської комісії на теренах України. Як свідчить практика європейських країн, такої ефективної моделі можливо досягти завдяки бінарному характеру взаємодії Венеціанської комісії та Центральної виборчої комісії. Завдяки чіткому розподілу функцій спостерігатиметься унеможливлення неправомірного втручання в роботу одна одної.

Слід підкреслити, що Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) – це орган Ради Європи. Вона була заснована 1990 року, і вже понад 25 років Венеціанська комісія відіграє провідну роль у прийнятті країнами своїх конституцій, які відповідають стандартам європейського конституційного спадку. Як свідчить практика, Венеціанська комісія ро-



бить аналіз законопроектів і в подальшому дає обґрунтований висновок із глибоким аналізом кожної статті на відповідність цим європейським стандартам. Метою діяльності комісії є поширення в Раді Європи трьох основних європейських цінностей: демократії, прав людини та верховенства права. Все законодавство України повинно відповідати цим європейським цінностям. У контексті дослідження слід наголосити на тому, що основна робота цієї комісії акумулює два напрями: надання конституційної допомоги та аналіз законодавства, що регламентує питання здійснення виборчого процесу.

Європейська комісія за демократію через право відіграє важливу роль в конституційних змінах Європи. Венеціанська комісія допомагає формувати різні аспекти європейського конституційного доробку та застосовувати при цьому порівняльний підхід. Першочерговою ознакою роботи Комісії є динамізм. Європейський конституційний доробок увесь час розвивається і поширюється. Фундаментальною основою доробку є міжнародні стандарти та цінності, які виражені у транснаціональний спосіб («транс-конституціоналізм»).

У процесі дослідження визначеного питання ми зверталися до напрацювань О. Бакумова, Р. Давидова, М. Єніна, Г. Совгирі, О. Фісун та ін.

У науковій літературі зазначається, що підхід Комісії до виборчого права має два акценти: діяльність, спрямовану на конкретні країни у конкретних ситуаціях, та порівняльні дослідження. Питання діяльності конкретних країн стосується імплементації виборчого доробку, а питання діяльності в інших напрямках є прагматичним. Комісія не впроваджує жодних спроб наполягати на практичних розв'язках, а просто намагається показати усі «за» або «проти» різних можливих варіантів. При аналізі законодавчого акту Комісія враховує пропозиції, зроблені національною владою чи іншими політичними акторами національного рівня. Вона також бере до уваги національну ситуацію, оскільки розв'язок, який працює в одній країні, не обов'язково працює в іншій [3].

Слід констатувати той факт, що складні системи голосування, які добре працюють в інших країнах, спочатку можуть викликати підозру виборців.

При розгляді питання про роль Венеціанської комісії у виборчому процесі України слід згадати про напрями її роботи. Наведемо приклади різних видів виборчої допомоги, які надавала комісія Україні.

Україна як демократична країна належить до тих країн, які надають свої виборчі закони на розгляд Венеціанської комісії. Комісія віддає перевагу раннім діям і залучається, коли готуються проекти виборчих законів. Практика конституційної реформи показала, що такий метод кращий, оскільки законопроекти значно легше змінити, аніж закони, особливо коли вони ще не надійшли до Парламенту [4]. Стає очевидним, що такий вид діяльності є прогресивним у використанні та сприяє залученню європейського досвіду.

Характеризуючи напрями діяльності Комісії, слід зазначити, що не менш важливим напрямом роботи Комісії є коментування законів, які вже прийняті, навіть незважаючи на те, що внесення змін на цій стадії важче, аніж на стадії законопроекту. Коментування (ex post facto) жодним чином не означає, що Комісія не була задіяна раніше,

це сигнал відображає бажання пересвідчитися, наскільки принципи європейського виборчого доробку були впроваджені у кінцевій версії закону. Стосовно українського законодавства це відбулося у 2000-х роках. Після приєднання до Ради Європи Україна зобов'язалася, як Вірменія та Азербайджан, здійснити певні зміни у своєму виборчому законодавстві. Саме тому на запит влади України Комісія вивчала новий закон про парламентські вибори [5].

Варто також звернути увагу на те, що робота Комісії з виборчих питань може набирати різних форм. Комісія у 2000 та 2001 роках надавала допомогу у реальному виборчому процесі, співпрацюючи із центральними виборчими комісіями України, що значно підвищило їх ефективність.

Слід звернути увагу на те, що неможливо уявити конституційну реформу України без участі Венеціанської комісії та безпосереднього використання її науково-експертного впливу для зміни законодавства відповідно до європейських стандартів. Для того, щоб створити найбільш повне і точне уявлення про важливу роль Комісії, слід підкреслити, що за роки свого існування Венеціанська комісія підготувала більше 150 висновків та експертних оцінок щодо законопроектів та законів України. Окрім цього, Венеціанська комісія здійснила переклад ряду законопроектів та законодавчих актів України офіційними мовами Ради Європи. Серед найважливіших висновків слід згадати висновки щодо проектів Конституції України [6], Законів України «Про вибори народних депутатів України» [7], «Про політичні партії» [8], «Про єдиний державний реєстр виборців» (спільний висновок з ОБСЄ/БДПЛ) [9], «Про парламентську опозицію в Україні» [10], «Про статус народних депутатів України» [11], проекти законів про референдум. Серед найбільш актуальних подій останнього часу слід згадати висновки щодо проекту Виборчого кодексу України.

У висновку щодо конституційної ситуації в Україні Венеціанська комісія надала рекомендації органам влади України створити умови для того, щоб процес конституційних змін здійснювався за звичайною конституційною процедурою.

У Висновку до Закону України «Про вибори народних депутатів», комісія наголосила на позитивних моментах: по-перше, закон містить ряд покращень, а саме: він гарантує представникам ЗМІ необмежений доступ до всіх публічних заходів, пов'язаних з виборами, встановлює обов'язкове навчання для голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій; по-друге, ліквідує необмежене право звільняти членів виборчих комісій; по-третє, надає можливість балотуватися незалежним кандидатам.

Венеціанська Комісія, здійснивши аналіз (спільний висновок з ОБСЄ/БДПЛ) Закону України «Про єдиний державний реєстр виборців», надала загальний коментар: «У цілому це старанно продуманий закон, в якому функції, обов'язки та потенційні проблеми, що виникають зі створенням Реєстру, розглянуті в деталях. Створення постійного, регулярно поновлюваного Реєстру виборців є помітним підвищенням попередньої довіри до ad hoc списків виборців, що складалися ex nihilo на кожні вибори. Проте для створення нового Реєстру та інформування виборців про механізми включення та зміни записів Реєстру необхідні значні ресурси. За їх

наявності цей закон повинен зробити значний внесок у захист та реалізацію права голосу в Україні». [4].

Одним з важливих для України висновків у системі Венеціанської комісії є висновок щодо проекту Виборчого кодексу України. При розгляді цього питання Венеціанська комісія наголосила на тому, що представлений проект при застосуванні низки важливих рекомендацій різних міжнародних організацій є важливим етапом реформування виборчої системи в Україні.

В контексті проведення аналізу висновків Венеціанської комісії більшої уваги заслуговує детальний аналіз виборчого законодавства в цілому. У результаті досліджень виборчого законодавства Комісією публікуються відповідні доповіді, у висновках яких визначаються повторювальні складнощі та слабкі місця у виборчому законодавстві та виборчій адміністрації Європи у світлі відповідних міжнародних стандартів та відповідної практики [4].

Особливе місце серед результатів міркувань займає можливість виділення апробації законопроектів щодо виборчого процесу України на рівні досліджень та порівнянь міжнародними експертами цих питань у межах діяльності Венеціанської комісії.

Таким чином, пріоритетом новітнього законодавства повинно стати створення системи гарантування конституційних виборчих прав громадян України відповідно до системи міжнародних стандартів. Проведений аналіз свідчить про те, що існування Венеціанської комісії як частини системи забезпечення виборчого процесу є вимогою сучасної України. Висновки Венеціанської комісії мають теоретико-прикладну цінність, а їх значення полягає у сприянні розвитку демократичної, соціальної та правової держави в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Коментарі Міністерства юстиції «Оцінка рекомендацій, висловлених у спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ».
2. Доповідь Робочого комітету з питань місцевих і регіональних влад (CDLR) про виборчі системи і методи голосування на місцевому рівні, підготована у консультаціях з проф. Д. Ноленом (D. Nohlen) і прийнята CDLR на його 22 засіданні (1998), с. 13; The participation of foreigners in local public life. – Explanatory report on the convention opened for signing on 5 February 1992, Strasbourg. – Council of Europe, 1993. – 36 p.
3. 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. – К., 2009, 82 с.
4. Висновок щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/6942>.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами і доповненнями) // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 6.
6. Про Вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 року (зі змінами і доповненнями) // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 26–27.
7. Про політичні партії : Закон України від 5 квітня 2001 року (зі змінами і доповненнями) // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 2365.
8. Про єдиний державний реєстр виборців : Закон України від 22 лютого 2007 року (зі змінами і доповненнями) // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 698.
9. Про прийняття за основу проекту Закону України про парламентську опозицію : Постанова Верховної Ради України від 10 квітня 2014 року (зі змінами і доповненнями) // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 1199.
10. Про статус народного депутата : Закон України від 17 листопада 1992 року (зі змінами і доповненнями) // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 2790.