

**ДЖЕРЕЛА ВИБОРЧОГО ПРАВА: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ
АНАЛІЗ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

Основний Закон України проголошує нашу країну демократичною державою, маючи на увазі, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Ст. 5, 38 та розділ III «Вибори. Референдум» Конституції України конкретизують, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином конституційно окреслюються основні параметри здійснення громадянами України влади і пріоритет при цьому відводиться безпосередньому волевиявленню народу (прямій формі демократії), вищим проявом чого є референдум і вибори. При цьому головна роль все-таки відводиться виборам, оскільки здійснення державної влади потребує постійного, періодичного формування представницьких органів влади та органів місцевого самоврядування. В той час як референдум може проводитися вкрай рідко.

Вибори – це важливий інститут безпосередньої форми демократії, які мають основоположне значення для забезпечення легітимності державної влади, становлення й розвитку громадянського суспільства, формування державності на демократичних, правових засадах. Вони забезпечують репродукцію, оновлення органів державної влади та місцевого самоврядування на демократичних засадах, їх ротацію відповідно до волі українського народу. Соціальна цінність виборів полягає і в тому, що вони являють собою один з істотних моментів політичного самоутвердження громадян, юридичного визнання за ними права брати участь в управлінні державою. Проте цей механізм може бути дієвим і справедливим лише за умови закріплення ефективної виборчої системи та демократичних принципів й процедур формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які знаходять своє правове оформлення у виборчому законодавстві.

З таких позицій дослідження виборчого законодавства є актуальним та перспективним. Також незважаючи на те, що упродовж останніх років у вітчизняній науковій літературі з'явилася чимало робіт науковців та практиків, присвячених дослідженню джерел виборчого права (це, зокрема, праці В. В. Кравченка, О. В. Лавриновича, В. Ф. Погорілка, М. М. Рябець, М. І. Ставнійчук, Ю. М. Тодики, О. Ю. Тодики, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала та інших), проте в сучасній науці конституційного права України фактично відсутні цілісні, системні конституційно-

правові дослідження з цієї проблематики. Тому нашим завданням є визначення різновидів нормативних актів, які складають джерела виборчого України та зарубіжних країн, аналіз їх правової природи, та вироблення пропозиції щодо удосконалення національного виборчого законодавства.

Слід сказати, що зарубіжний та вітчизняний досвід свідчить, що виборче законодавство складається з різних груп нормативних актів. Певне уявлення про джерела виборчого права можна мати, ознайомившись з їх класифікацією, яку дав костаріканський учений Р.Х. Валле, який виділяє писані норми – конституція, міжнародні договори, закони й акти, що мають силу законів, регламентарні акти (палат парламентів), статuti політичних партій, та неписані норми, що охоплюють загальні принципи права, звичаї і глумачення норм про вибори Верховним трибуналом виборів [1, с. 368].

Практика показує, що найважливіші аспекти виборів нерідко регулюються на конституційному рівні, у главах (розділах), які регулюють правовий статус людини й громадянина (наприклад, Італія) чи статус представницьких та інших виборних органів влади (Австрія, Азербайджан, Албанія, Бельгія, Ісландія та ін.) або, і це частіше має місце, одночасно у цих главах (Македонія, Молдова, Польща, Російська Федерація, Румунія, Словенія, Словачія, Турція і т. д.)¹. В ряді країн виборам присвячені спеціальні глави (розділи) Основного Закону (Україна, Угорщина, Узбекистан, Республіка Білорусь та ін.).

Як правило, конституціями визначаються основні принципи національного виборчого права («Вибори, загальнонаціональні і місцеві референдуми проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування» – зазначається в ст. 10 Конституції Республіки Болгарія [3, с. 395]; «Радники обираються загальними, вільними, рівними, прямими і таємними виборами на чотириохрічний термін», – проголошує ст. 51 Конституції Князівства Андорра [3, с. 237], «Депутати Бундестагу ФРН обираються шляхом загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів» (ст. 38 Основного Закону ФРН) [3, с. 593] і т. ін.).

Непоодинокі випадки, коли основними законами закріплюються принципи та основні моменти порядку проведення виборів: порядок утворення виборчих округів, дільниць, порядок проведення

¹ Український вчений А.З. Георгіца стверджує, що вміщення виборчих норм у розділах, присвячених правам і свободам громадян, а також вищим органам держави, більш характерно для конституцій, прийнятих до другої світової війни. Наприклад, Конституція Норвегії 1814 р. містить згадані норми у розділі «С. Права громадян і законодавча влада», Конституція Австрії 1920 р. і Конституція Ірландії 1937 р. – розділах, присвячених парламенту і президенту [2, с. 253].

голосування і визначення їх результатів (ст. 26 Конституції Австрійської Республіки) [3, с. 47]; принципи та день виборів, вимоги до кандидатів в депутати, перевірка і затвердження результатів виборів (ст. ст. 83–86 Конституції Азербайджанської Республіки) [3, с. 146]; принципи, порядок висування кандидатів у депутати, здійснення витрат на вибори та порядок відкликання депутатів (ст.ст. 64–72 Конституції Республіки Білорусь) [3, с. 309–310]; принципи, порядок утворення округів, вимоги до кандидатів (ст. ст. 61–64 Конституції Бельгії) [3, с. 350–351]; порядок висування кандидатів в депутати, категорії осіб, що не мають права балотуватися в депутати (ст. ст. 68–69 Конституції Республіки Албанія) [3, с. 193]; принципи виборів, порядок їх призначення, проведення, відповідальність, права виборців, категорії осіб, яким не надається право голосу, статус виборчої комісії, порядок утворення виборчих округів, контроль за проведенням виборчої кампанії (ст. ст. 56–63 Конституції Мальтійської Республіки) [4, с. 500–506]; вимоги, що пред'являються до депутатів, терміни проведення виборів, їх відстрочка, загальне керівництво і контроль за виборами (ст. ст. 76–79 Конституції Турецької Республіки) [5, с. 243–244] тощо.

Закріплення на конституційному рівні принципів та окремих аспектів порядку проведення виборів свідчить про визнання на вищому державно-правовому рівні їх важливості у житті держави і суспільства. Це надає значущим приписам більшої вагомості, обов'язкового до виконання характеру, що є вельми важливим у реалізації громадянами свого виборчого права, їх участі в управлінні державою.

Часто в конституціях мають місце положення, які визначають, що порядок виборів депутатів до представницьких органів державної влади регулюється законом (ст. 68 Конституції Республіки Вірменія, ст. 55 Конституції Литовської Республіки тощо). Інколи в основних законах встановлюються і особливі вимоги стосовно форми або процедури прийняття такого правового акта. В Іспанії (ст. 81 Конституції) і Молдові (ст. 61 Конституції) порядок загальних виборів повинен регламентуватися органічним законом, а в Киргизстані для цього має прийматися конституційний закон (ст. 54 Конституції). В Італії стосовно законопроектів з питань виборів забороняється застосовувати скорочену процедуру розгляду у парламенті (ст. 72 Конституції) [1, с. 369]. Ст. 71 Конституції Угорщини закріплено, що норми про вибори депутатів Державних зборів, як і місцевих представницьких установ, і глав міського управління, містяться в особливих законах, для прийняття яких необхідна підтримка двох третин присутніх депутатів Державних зборів [3, с. 563].

До числа правових актів, в яких знаходять закріплення норми виборчого права, відносяться і міжнародні правові акти, які, ви-

ходячи з вироблених світовою спільнотою міжнародних виборчих стандартів, містять або ж загальні принципи проведення виборів, або ж предметно регулюють загальні питання виборчого процесу. Зокрема, такими міжнародними актами є Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. (ст. 21), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. (ст. 25), Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод від 4 листопада 1950 р. (ст. 3 Протоколу 1) та інші міжнародні документи, в яких встановлені загальні принципи демократичних виборів чи які більш детально регламентують виборчий процес, як це має місце, наприклад, в Декларації ООН про критерії вільних і чесних виборів від 26 березня 1994 р.

Безумовно, норми конституцій та міжнародних правових актів регламентують лише окремі аспекти виборів. У повному обсязі порядок проведення виборів органів державної влади та місцевого самоврядування визначається законами. І це цілком природно, оскільки регулювання на законодавчому рівні сприяє більш широкому, повному та детальнішому визначенню стадій виборчого процесу та порядку формування представницьких органів. Виборчі закони можуть бути конституційними (органічними) та звичайними. Конституційні (органічні) закони відрізняються від інших виборчих законодавчих актів своєю юридичною силою: вони наділені більшою юридичною силою, ніж звичайні закони, і в той же час меншою, ніж конституція. Як правило, такі закони доповнюють конституцію у питаннях проведення виборів чи приймаються на основі її посилюючих норм. Наприклад, в Російській Федерації порядок проведення виборів Державної Думи регулюється законами, посилаючись на які містяться в тексті Конституції Росії («Порядок формування Ради Федерації і порядок виборів депутатів Державної Думи встановлюються федеральними законами» ч. 2 ст. 96) [6]. Важливість відносин, пов'язаних з виборами органів публічної влади, і в той же час необхідність детального законодавчого регулювання виборчого процесу веде до практики включення норм виборчого права в органічні закони [7, с. 78]. Проте найчастіше норми виборчого права закріплюються звичайними законами.

В окремих країнах (Албанія, Аргентина, Білорусь, Бельгія, Вірменія, Єгипет, Камерун, Киргизстан, Мадагаскар, Молдова, Філіппіни, Франція, деякі автори до їх числа відносять і Іспанію [8, с. 324]) норми виборчого права виражені в таких особливих джерелах як виборчі кодекси. Це комплексні правові акти, які мають спеціальний предмет регулювання – суспільні відносини, пов'язані з виборами органів державної влади, часто також органів місцевого самоврядування. Виборчі кодекси характеризуються компактністю і систематичністю викладення правових

приписів, і вони досить зручні для користування. В них міститься основна маса норм виборчого права. Проте, як відзначається в літературі, вони не завжди в повному обсязі регулюють порядок проведення виборів. Так, наприклад, у Франції паралельно з Виборчим кодексом діє закон від 6 листопада 1962 р. і декрет від 14 березня 1964 р., які стосуються порядку виборів президента держави, закон від 7 липня 1977 р., присвячений виборам депутатів Франції до Європарламенту, закони від 30 грудня 1985 р. та 15 січня 1990 р., пов'язані з фінансуванням виборчих кампаній і політичних партій [1, с. 370]. В аспекті досліджувальної проблематики варто відзначити і той факт, що за винятком тих випадків, коли законодавець спеціально застерігає інше, кодекси не наділені вищою юридичною силою по відношенню до інших законів та не мають пріоритету перед ними і з точки зору тлумачення кодекси та закони рівнозначні для юристів [9, с. 114].

Також норми виборчого права можуть міститися в декретах президента, постановах уряду, рішеннях конституційних судів, які стосуються тих чи інших питань проведення виборів, в інструкціях центральних виборчих комісій і інших органів, що керують виборчою кампанією (наприклад, в актах верховних виборчих трибуналів у ряді держав Латинської Америки). У ряді держав, перш за все, у країнах англо-саксонської системи права, джерелами виборчого права виступають також судові прецеденти, акти тлумачення права та звичаї. За надзвичайних умов можуть застосовуватися і нетрадиційні способи регламентації виборів. Приклад тому – вибори до Бундестагу ФРН 2 грудня 1990 р. і вибори депутатів Федеральних Зборів Росії 12 грудня 1993 р. У першому випадку ще до об'єднання Німеччини ФРН та НДР в серпні 1990 р. уклали договір, яким визначили порядок організації та проведення виборів до Бундестагу. У другому випадку новий порядок виборів парламенту Російської Федерації встановлювався указами глави держави, оскільки вищий законодавчий орган країни був розпущений [1, с. 370].

В Україні норми об'єктивного виборчого права закріплені, поперше, Конституцією України (розділ III «Вибори. Референдум» та інші суміжні розділи); по-друге, чинними міжнародними правовими актами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України: Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, Європейською конвенцією про захист прав людини і основних свобод та ін.; по-третє, спеціальними законами: Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» від 18 березня 2004 р., Законом України «Про вибори народних депутатів України» в редакції від 7 липня 2005 р. із змінами від 11 листопада 2005 р. та від 19 січня 2006 р., Законом України «Про ви-

бори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р. із змінами від 21 грудня 2005 р. та від 19 січня 2006 р., Законом України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р. та ін.; по-четверте, нормативно-правовими актами Центральної виборчої комісії України, які уточнюють, пояснюють, тлумачать положення національного виборчого законодавства¹, наприклад, Постанова ЦВК «Про Порядок складання загальних списків виборців для підготовки проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року» від 6 вересня 2005 року № 118 і Додатки до неї [11] тощо.

Проте останнім часом в літературі фахівцями часто піднімається питання щодо необхідності прийняття в Україні спеціального єдиного нормативного акту, який би регулював проведення виборів – Виборчого кодексу [12, с. 197; 13, с. 113; 14]. Потреба в такому акті визначається, по-перше, нагальністю уніфікації основних процедур виборчої кампанії по виборах Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних та міських голів (вироблення єдиного підходу до складання списків виборців, визначення принципів виборів, критеріїв формування виборчих округів та виборчих комісій, встановлення результатів виборів і т. ін.).

По-друге, цього вимагає та негативна практика, яка склалася в нашій державі, коли до чергових виборів завжди приймається нове виборче законодавство. Це мало місце при виборах народних депутатів України 1994, 1998, 2002, 2006 років, виборів Президента України 1994, 1999, 2004 років, місцевих виборів 1998 та 2006 років. Така нестабільність законодавства – не краща ситуація для проведення демократичних виборів. Вона має наслідком незнання виборчого законодавства і, відповідно, його недотримання. Звичайно, що законодавство про вибори потребує постійного удосконалення, тому що кожні вибори дають суспільству нові

¹ Ми не розділяємо і вважаємо теоретично спірною точку зору М.І. Ставнійчук, яка найбільшою складовою системи виборчого законодавства називає галузеві нормативні акти суміжних галузей, якими регулюються певні процедури виборчого процесу та інститути виборчого права. При цьому вона зазначає, що йдеться про норми адміністративного, трудового, житлового, кримінального, кримінально-процесуального, фінансового законодавства, які протягом певного часу вже були задіяні при правовому регулюванні виборів, а також про нові для виборчого процесу норми цивільного, цивільно-процесуального, пенсійного, господарського, митного, інформаційного законодавства, законодавства про освіту, банківського, податкового і навіть екологічного законодавства та ін. [10, с. 35–36].

уроки, окреслюють чергові неврегульовані ним належним чином питання. Однак, якщо «правила гри» міняються дуже часто, це дестабілізує правову систему. Тому ми підтримуємо в цьому плані російських науковців, які зазначають, що удосконалення виборчого законодавства має відбуватися системно, а не казуїстично, коли на виявлену проблему вигадується нова норма, яка в майбутній виборчій кампанії може породити ще більшу проблему [15, с. 145–147; 16, с. 11]. І Виборчий кодекс певною мірою цьому сприяє.

По-третє, в сучасних умовах, коли Україна пройшла етап експериментів з різноманітними типами виборчих систем від мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості до пропорційної виборчої системи, думаємо, політична еліта уже може визначитися з найбільш оптимальним варіантом виборчої системи по виборах народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних та міських голів і закріпити його на рівні Виборчого кодексу.

По-четверте, практика проведення усіх попередніх виборів свідчить, що сьогодні українське виборче законодавство потребує суттєвого та якісного реформування, коли б воно, з одного боку, ґрунтувалося на вироблених світовою спільнотою високих виборчих стандартах, а з іншого – враховувало позитивний вітчизняний досвід у цій сфері, менталітет українського народу і т. ін. А як пише В. В. Ксенофонтов, кодифікація законодавства – це форма корінної зміни діючих нормативних актів у певній сфері відносин, спосіб якісного упорядкування законодавства, забезпечення його внутрішньої узгодженості, а також «розчистка» нормативного масиву, звільнення його від застарілих, невинуватених «мертвих» норм [17, с. 14].

Правда, частина фахівців виступає проти прийняття в Україні Виборчого кодексу, аргументуючи це тим, що українське суспільство ще не готове до цього [18, с. 27; 19, с. 20]. Зокрема, О. Ю. Тодика з цього приводу зазначає: «Деякі фахівці вважають, що всі правовідносини по виборах повинні бути врегульовані в майбутньому Виборчим кодексом України. Це досить слушна ідея. Разом з цим вважаємо, що сьогодні ми до цього не готові, оскільки: а) окремий Закон «Про вибори народних депутатів України» дає можливість значно детальніше, особливо в процесуально-процедурному аспекті, врегулювати всі стадії виборчих правовідносин, аніж виборчий кодекс; б) виборча система по виборах до Верховної Ради України не є усталеною, у політичній еліті немає чіткої позиції, якою має бути оптимальною виборча система по виборах до парламенту України (мажоритарна, пропорційна чи змішана); в) слід враховувати рівень правової культури тих, хто організовує вибори і тих, хто є виборцем» [20, с. 99–100]. Хоча далі вона пише: «Безумовно, стратегічний напрямок нормативного ре-

гулювання виборчих правовідносин – це прийняття Виборчого Кодексу України. Але для цього повинні назріти всі необхідні умови» [20, с. 100].

Вважаємо, що сьогодні всі необхідні умови для розробки і прийняття Виборчого кодексу в Україні є. Більше того, ми можемо стверджувати, що це є нагальною потребою часу. Кодифікація вітчизняного виборчого законодавства має відбуватися шляхом визначення загальної частини, яка б охоплювала «рамкові» норми, що стосуються регулювання загальних, принципів питань виборів, пов'язаних з реалізацією громадянами своїх виборчих прав, вибором типу виборчої системи, демократичністю проведення виборів (визначення строків й етапів виборчого процесу, складання списків виборців, принципів виборів, критеріїв формування виборчих округів та виборчих комісій, їх статус та організація роботи, встановлення результатів виборів і т.ін.) та особливої частини, норми якої регулювали специфіку проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних та міських голів.

Важливо також детально закріпити в Кодексі процедури, котрі регламентують порядок участі у виборах громадян України, які не мають можливості в день виборів прибути на виборчу дільницю (голосування за місцем перебування, за відкріпними посвідченнями тощо). Виборчий кодекс України повинен увібрати в себе також новітні надбання зарубіжного і вітчизняного конституціоналізму в галузі виборчого права, і тоді його прийняття сприятиме зміцненню конституційних гарантій подальшого розвитку демократичних процесів в Україні, становленню в нашій країні громадянського суспільства та формуванню державності на демократичних засадах.

Список літератури: 1. Сравнительное конституционное право /Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996. 2. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. Тернопіль, 2003. 3. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 /Под общей ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. 4. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2 /Под общей ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. 5. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3 /Под общей ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. 6. Конституция Российской Федерации. М., 1993. 7. Белов С.А. Избирательная система как правовой институт. СПб., 2005. 8. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Т. 1-2. /Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1996. 9. Давид Р. Основные правовые системы современности /Пер. с фр. и вступ. ст. В.А. Туманова. М., 1988. 10. Ставнійчук М.І. Конституційно-правові основи виборів до органів державної влади України //Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. К., 2001. 11. Постанова Центральної виборчої комісії «Про Порядок складання загальних списків виборців для підготовки проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року» від 6 вересня 2005 року № 118 і Додатки до неї. Голос України, 2005, 13 вересня. 12. Козодой Л.М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: конституційне право. К., 2006. 13. Бодрова І.І. Організаційно-правові проблеми вдосконалення законодавства про вибори Президента України //Вибори Президента України, 2004: проблеми

забезпечення та захисту виборчих прав громадян України: Збірник /Ред. кол. М.М. Рябець (голова) та ін. К., 2005. 14. Давидович Я. Про наступні вибори думасмо вже сьогодні. Голос України, 2006, 31 жовтня. 15. Матейкович М.С. Правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Тюмень, 1999. 16. Постников А.Е. //Материалы «круглого стола» по обсуждению законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 2002. 17. Ксенофонтов В.В. Кодификация избирательного законодательства в контексте создания общего кодекса права Российской Федерации //Журнал о выборах. 2002. № 4. 18. Погорілко В.Ф. Теоретичні проблеми виборів як форми безпосередньої демократії //Збірник міжнародної науково-практичної конференції (доповіді, виступи, рекомендації). Україна. Вибори-98. Досвід. Проблеми. Перспективи. К., 1999. 19. Рябець М.М. Виборча кампанія 1998 року по виборах народних депутатів України. Підсумки. Проблеми //Збірник міжнародної науково-практичної конференції (доповіді, виступи, рекомендації). Україна. Вибори-98. Досвід. Проблеми. Перспективи. К., 1999. 20. Тодика О.Ю. Вибори до парламентів країн СНД (Порівняльно-правовий аспект): Монографія. Х., 2003.

Надійшла до редколегії 08.11.06

О. В. Волошенюк

СУТНІСТЬ І ОБСЯГ ПОНЯТТЯ «ЮРИДИЧНІ КОЛІЗІЇ»

Однією з найважливіших вимог, що висуваються до права як універсального соціального регулятора, є вимога системності, внутрішньої узгодженості всієї сукупності юридичних норм. Додержання цієї вимоги є гарантією належної урегульованості суспільних відносин, забезпечення реального режиму законності та правопорядку, його захисту від свавілля та зловживань.

Алексеев С. С. у своїх роботах підкреслює, що система права є структурою діючого права, яка виражає внутрішні зв'язки та єдність його юридичних норм, але разом з тим об'єктивно необхідний розподіл їх на окремі складові відповідно до особливостей конкретних суспільних відносин [1]. Вона відображає внутрішню диференціацію позитивного права, його розподіл на галузі та інститути [2, с. 47].

Система права знаходить своє зовнішнє вираження у системі джерел права – сукупності всіх форм та засобів закріплення юридичних норм, взаємопов'язаних генетичними, ієрархічно-структурними і функціональними зв'язками. До складу будь-якої системи джерел права входять базовий (фундаментальний), похідний (конкретизуючий) та допоміжний (субсидіарний) компоненти [3, с. 15].

Багатшаровість структурної побудови системи права та системи джерел права, різноманітність суб'єктів права та динамізм урегульованих правом суспільних відносин суттєво ускладнюють завдання забезпечення внутрішньої узгодженості права. У подібних умовах виникнення суперечностей між нормативними приписами є майже закономірним.