

О. П. Бойко, кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного управління
та публічної служби Національної академії
державного управління при Президентіві України

ПРОБЛЕМА КОДИФІКАЦІЇ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті зазначено, що вітчизняне виборче законодавство потребує реформування з огляду на суспільний запит зміни як виборчих систем на загальнонаціональних та місцевих виборах, так і систематизації та уніфікації виборчих процедур. Автор аналізує законодавчі ініціативи кодифікації виборчого законодавства та визначає проблематику проекту Виборчого кодексу. Структура проекту Виборчого кодексу наразі містить у собі загальні положення, положення щодо Центральної виборчої комісії, державного реєстру виборців, виборів Президента України, виборів народних депутатів України, місцевих виборів та прикінцеві і перехідні положення. Основною дискусією щодо Виборчого кодексу стали структура нормативно-правового акту, питання виборчих систем та окремі процедури виборчих процесів, що прогнозовано стануть дисонансом мети та завдань виборів. Однак найбільш дискусійними залишаються питання щодо змісту Виборчого кодексу, як-от: проблема територіальної організації виборів; визначення повноважень Центральної виборчої комісії; прогнозовані порушення прав виборців, закладені проектними нормами Кодексу; ймовірні порушення прав кандидатів; порушення організаційної логіки виборчого процесу; складна процедура встановлення результатів виборів; правильний підхід до визначення оптимальної виборчої системи як на парламентських, так і місцевих виборах. Автор зазначає, що кодифікація як прагнення до унормування та уніфікації виборчого законодавства залишається актуальною. Проте часті зміни виборчого законодавства, як в частині організації, проведення виборів, так і зміни виборчих систем, не сприятимуть стабільності кодексу як сталого законодавчого акту. Дискусія щодо змістовної частини кодексу є виправданою з огляду на серйозні загрози як в частині підготовки, організації виборчих процедур, так і з огляду на важливість легітимізації представницького органу, довіри виборця до виборчої системи. Автором акцентовано увагу на найважливішій задачі законодавця: створити саме такі правила та процедури, які здатні забезпечити ефективний представницький орган, сприятимуть розвитку демократії та убезпечать прояви регіоналізації та федералізації.

Ключові слова: кодифікація, вибори, виборча система, територіальна організація виборів, Центральна виборча комісія, порушення прав виборців.

O. P. Boyko. The codification problem of the election legislation of Ukraine

The article states that the national electoral legislation needs to be reformed in view of the public request to change both the electoral systems at national and local elections, as well as the systematization and unification of electoral procedures. The author analyzes the legislative initiatives of codification of electoral legislation and identifies the issues of the draft Electoral Code. The structure of the draft Electoral Code now contains general provisions, provisions regarding the Central Election Commission, the state register of voters, elections of the President of Ukraine, elections of the People's Deputies of Ukraine, local elections, and final and transitional provisions. The main discussion of the Electoral Code was the structure of the legal act, the issues of electoral systems and certain procedures of electoral processes, which are predicted to be a dissonance of the purpose and objectives of the election. However, the most controversial issues are the content of the Electoral Code, among them: the problem of territorial organization of elections; determination of the powers of the Central Election Commission, projected violations of the rights of voters, laid down in the draft rules of the Code; alleged violations of candidates' rights; violation of the organizational logic of the electoral process; a complicated procedure for determining the results of elections, the right approach to determining the optimal

© О. П. Бойко, 2019

electoral system for both parliamentary and local elections. The author notes that codification, as a desire to standardize and unify election law, remains relevant. However, frequent changes to the electoral law, both in terms of organization, conduct of elections, and changes in electoral systems, will not contribute to the stability of the code as a permanent legislative act. Discussion on the substantive part of the code is justified in view of the serious threats both in terms of preparation, organization of election procedures, and in view of the importance of legitimizing the representative body, voter confidence in the electoral system. The author emphasizes on the most important task of the legislator: to create precisely such rules and procedures that are capable of providing an effective representative body, will promote the development of democracy and ensure the manifestation of regionalization and federalization.

Key words: codification, elections, electoral system, territorial organization of elections, Central Election Commission, violation of voters' rights.

Постановка проблеми. Вітчизняне виборче законодавство потребує реформування з огляду на суспільний запит як зміни виборчих систем на загальнонаціональних та місцевих виборах, так і систематизації та уніфікації виборчих процедур. Закони України «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про місцеві вибори», маючи, безсумнівно, власну специфіку організації процесу підготовки та голосування, мають ряд тотожних норм та положень, які доцільно унормувати шляхом кодифікації. Крім того, Закон України «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців» варто розглянути як такі, що підлягають кодифікації виборчого законодавства. Проте з огляду на часті зміни виборчого законодавства, зміни виборчих систем та процедур постає нагальна потреба у вивченні проблематики кодифікації вітчизняного виборчого законодавства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Темі кодифікації присвячені роботи таких науковців та практиків, як В.М. Баранов, С.Н. Брагусь, Є.А. Гетьман, Д.А. Керімов, Н.М. Оніщенко, Є.В. Погорелов, І.С. Самощенко, Ю.С. Шемшученко, О.М. Чашин, та інших. Кодифікації виборчого законодавства присвячені роботи Н.В. Богашевої, Ю.Б. Ключковського, Л.О. Ємця, М.І. Ставнійчук, О.Ю.Тодика та інших. Проте сьогодні залишається недостатньо дослідженою проблематика кодифікації виборчого законодавства, зокрема на прикладі проекту Виборчого кодексу України, прийнятого Верховною Радою України VIII скликання.

Мета статті – проведення аналізу проблематики кодифікації виборчого законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Восени 2015 року у Верховній Раді України було зареєстровано два альтернативних проекти Виборчого кодексу України за реєстраційними номерами 3112 за авторства народного депутата України В.В. Писаренка [1] та 3112-1 за колективного авторства, де першим автором зазначено народного депутата України А.В. Парубія [2]. Обидва проекти були розроблені з метою систематизації виборчого законодавства шляхом його кодифікації та уніфікації законодавчого регулювання підготовки і проведення виборів в Україні. Лише у лютому 2017 року профільний Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя визначився зі своєю позицією однаково щодо обох проектів: рекомендувати Верховній Раді України прийняти рішення щодо законопроекту, визначившись шляхом голосування. У листопаді 2017 року Верховна Рада України приймає за основу Виборчий кодекс України за реєстраційним номером 3112-1. Під час підготовки проекту до другого читання було внесено до тексту понад 4 тисячі правок. Розгляд зазначених правок було доручено створеній при Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя Верховної Ради України робочій групі у складі експертів, народних депутатів України та представників відповідних громадських організацій. Лише у липні 2019 року проект Виборчого кодексу України був прийнятий Верховною Радою України в цілому. Проте зазначений законопроект був повернутий Президентом України з пропозиціями щодо доопрацювання.

Структура Виборчого кодексу містить у собі загальні положення, положення щодо Центральної виборчої комісії, державного реєстру виборців, виборів Президента України, виборів народних депутатів України, місцевих виборів та прикінцеві і перехідні положення.

Мотивацією прийняття кодексу як закону стали недосконале виборче законодавство, запит суспільства на оновлення виборчої системи та потреба в уніфікації виборчих процедур. На жаль, під час підготовки проекту Виборчого кодексу було акцентовано увагу саме на мотиваційному, а не змістовному складнику: пропагувалась зміна виборчої системи «відкритих списків» на парламентських виборах, без широкого пояснення самим виборцям, яка саме виборча система з наявних з «відкритими списками» пропонується. Уніфікація виборчих процедур потребувала більш ретельної підготовки для узгодження загальних та спеціальних норм проекту між собою та приведення у відповідність проекту чинному законодавству.

Кодифікація виборчого законодавства в Україні є непростю задачею з огляду на часті зміни виборчих законів, зміни виборчих систем та систематичного внесення змін уже в діючі норми, адже «кодифікація – спосіб (форма) систематизації законодавчих актів, який полягає в їх удосконаленні через зміну змісту (переробку і узгодження) юридичних норм, пов'язаних загальним предметом правового регулювання, і об'єднання у новий єдиний нормативно-правовий акт» [4, с. 256]. Проте кодифікація «означає якісний стрибок від старого до нового стану в розвитку того чи іншого соціального явища або процесу», і «поряд із переробленими нормами кодифікаційний акт завжди містить правові приписи, видані уперше» [5, с. 81]. Таким чином, кодифікація є розробкою нових нормативно-правових актів, де норми «старих» законів уніфікуються та узгоджуються між собою. З огляду на це надважливим є прийняття політичного рішення щодо структури Виборчого кодексу, виборчої системи на загальнодержавних та місцевих виборах. Така ретельна робота забезпечить від подальшої потреби внесення змін до кодексу з метою виправлення неузгодженостей або й навіть зміни виборчої системи. Дослідники зазначають, що «цей процес стикається з низкою таких проблем та перепон: 1) відсутність політичної волі щодо прийняття Виборчого кодексу України; 2) нестабільність та надмірна політизованість вітчизняного виборчого законодавства; 3) відсутність єдиного бачення як серед законодавців, так науковців й експертів, які долучені до законопроектної роботи, щодо структури та змісту його положень; 4) наявність точки зору щодо недоцільності прийняття Виборчого кодексу України» [3, с. 54].

Щодо структури Виборчого кодексу наразі відбуваються дискусії. Так, у жовтні 2019 року Центральна виборча комісія публічно висловила свою позицію щодо структури кодексу. Зокрема, запропоновано серед іншого виокремити із тексту як окремий Закон України «Про Центральну виборчу комісію» з огляду на те, що ЦВК – це постійно діючий колегіальний державний орган, наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення не лише загальнонаціональних та місцевих виборів, а й всеукраїнського та місцевих референдумів, що не охоплюється нормами Кодексу. Також триває дискусія про включення до кодексу розділів щодо організації та проведення місцевих та загальнодержавних референдумів.

Однак дискусійними залишаються й питання щодо змісту Виборчого кодексу України, проголосованого Верховною Радою України VIII скликання, серед них найбільш дискусійні:

1. Проблема територіальної організації виборів:

- 1) нерівномірна кількість виборців по 27 регіональним виборчим округам на парламентських виборах, які суперечать принципу рівного виборчого права. Наприклад, Донецький округ – понад 3 млн 270 тис. виборців, а Чернівецький трохи більше – 704 тис. виборців. «Кодекс належної практики у виборчих справах» Венеційської комісії 2002 року виходить із

Механізми державного управління

того, що принцип рівних виборів забезпечується, серед іншого, рівномірним розподіленням мандатів між виборчими округами, коли йдеться про парламентські та місцеві вибори;

2) закордонний округ належить до одного з київських регіональних виборчих округів, а така норма визнана неприйнятною рішенням Конституційного суду КС 7рп/2012 року;

3) кодекс не містить вимог щодо формування виборчих округів на місцевих виборах, немає критеріїв визначення центру, загальних розмірів округу, меж тощо.

2. Проблеми функціонування Центральної виборчої комісії:

1) надання неконституційних повноважень членам ЦВК: вони уповноважуються вносити до Комісії пропозиції щодо звернень до Конституційного Суду України стосовно офіційного тлумачення Конституції України та законів України з питань виборів і референдумів. Це не узгоджується зі статтею 150 Конституції України;

2) відсутність анонсованої самим кодексом АІС-системи – системи адміністрування виборів.

3. Прогнозовані порушення прав виборців:

1) низька репрезентативність волевиявлення виборців: кандидат у депутати, на підтримку якого подана найбільша у виборчому регіоні кількість персональних голосів виборців, може не отримати депутатський мандат, якщо він включений до виборчого списку кандидатів від партії, яка не має права брати участь у розподілі депутатських мандатів;

2) складна для розуміння виборців система підрахунку голосів та встановлення результатів виборів;

3) прогнозовано низька явка виборців (задовга процедура голосування, черги до виборчих кабінки);

4) прогнозовано велика кількість недійсних бюлетенів: заповнення виборчого бюлетеня виборцем шляхом написання по трафарету двох двозначних чисел спричинить плутанину (ненаписання 0 перед номерами від 1 до 9 за кодексом є порушенням). Підтримка кандидата при незаповненому полі «за партію» є теж порушенням і визнається як недійсний бюлетень;

5) «пов'язане» голосування (одним бюлетенем) за виборчий список кандидатів у депутати та за одного з кандидатів обов'язково з того ж самого виборчого списку;

6) не вирішено питання голосування тимчасово переміщених осіб, трудових мігрантів, осіб з обмеженими можливостями.

4. Ймовірні порушення прав кандидатів:

1) порушення прав кандидатів на президентських виборах під час формування виборчих комісій: таке право надається не лише кандидатам на пост Президента України, а й політичним партіям, представленим депутатськими фракціями в поточному скликанні Верховної Ради України;

2) позбавлення права самовисування на парламентських виборах.

5. Порушення організаційної логіки виборчого процесу:

1) розбалансування календарного плану виборчих процедур. Наприклад, для різних видів виборів визначено різні строки внесення змін до списку виборців: на місцевих та президентських виборах у день голосування зміни до списку не вносяться, а на парламентських – вносяться. А у разі одночасного проведення, наприклад парламентських і місцевих виборів, такі норми стануть проблемою для збалансування календарних планів різних видів виборів;

2) чисельні норми кодексу не відповідають сучасному законодавству України;

3) виникає гостра організаційна проблема: із забезпеченням великим приміщенням для голосування та великими кабінками для голосування; створенням нової АІС-системи для адміністрування виборів; створення освітньої системи для членів виборчих комісій;

4) закріплений кодексом принцип гендерної рівності на практиці може бути знівельований через відсутність механізму заміни кандидата у депутати кандидатом такої ж статі.

6. Проблема встановлення результатів виборів:

1) тривалість процедур голосування та підрахунку голосів виборців;

2) прогнозовано велика кількість зіпсованих бюлетенів;

3) відсутність відповідної АІС-системи для впровадження процедур, передбачених кодексом;

4) утруднення контрольних функцій офіційних спостерігачів.

7. Невирішення основного запиту на протидію підкупу виборців: організаційно-правові норми ідентичні чинному (а подекуди застарілому) виборчому законодавству і не створюють нових інноваційних норм протидії корупції чи підкупу виборців.

8. Загрози державному устрою:

1) регіоналізація парламенту та нерівномірність представництва в парламенті від регіонів, а отже, ймовірність федералізаційних рухів;

2) послаблення ролі партій та внутрішньопартійна жорстка конкуренція.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Кодифікація як прагнення до унормування та уніфікації виборчого законодавства залишається актуальною. Проте часті зміни виборчого законодавства, як в частині організації та проведення виборів, так і зміни виборчих систем загалом, не сприяють стабільності кодексу як сталого законодавчого акту. Дискусія щодо змістовної частини кодексу є виправданою з огляду на серйозні загрози як в частині підготовки, організації виборчих процедур, так і з огляду на важливість легітимізації представницького органу, довіри виборця до виборчої системи. І найважливіша задача законодавця – створити саме такі правила та процедури, які здатні забезпечити ефективний представницький орган, сприяти розвитку демократії та убезпечити прояви регіоналізації та федералізації.

Список використаних джерел:

1. Виборчий кодекс України: проект Закону України від 16.09.2015 року, реєстр. № 3112. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56490.

2. Виборчий кодекс України: проект Закону України від 02.10.2015 року, реєстр. № 3112-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671.

3. Нестерович В.Ф. Проблеми та перспективи прийняття Виборчого кодексу України. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 24–29.

4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.

5. Шемшученко Ю.С., Ющик О.І., Горбунова Л.М. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / за ред. Ющика О.І. Київ : Парлам. вид-во, 2007. 208 с.

References:

1. Vuborstiy kodeks Ukrainy: proekt zakony Ukrainy 16.09.2015 r. reestr. № 3112. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56490 [in Ukrainian].

2. Vuborstiy kodeks Ukrainy: proekt zakony Ukrainy 02.10.2015 r. reestr. № 3112-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671 [in Ukrainian].

3. Nesterovist V.F. «*Problemy ta perspektyvy pruyniattia Vuborstiy kodeks Ukrainy*» (2017). [«Problems and prospects of adoption of the Election Code of Ukraine»], journal *Pravo i syssylstvo* [Law and society], vol. № 6. pp. 24–29 [in Ukrainian].

4. Skakyn O.F. Teoria dergavy i prava (2001). [The theory of state and law]. Tutorial, Press Kharkiv: Konsum. Kharkiv, 656 p. [in Ukrainian].

5. Shemshuchenko Y.S., Yushchik O.I., Gorbunova L.M. (2007) Kodifikazia zakonodavstva Ukrainy: teoria, metodologia, tekhnika [Codification of Ukrainian legislation: theory, methodology, technique] za red. Yushchik O.I. Press Kyiv: Parlam. Press, 208 p. [in Ukrainian].