

11. Constitution of the Kingdom of Bahrain 14-th February 2002 / Word intellectual property organization / WIPO Lex URL: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/bh/bh020en.pdf> (Last accessed: 14.11.2017).

12. The Constitution of Jordan with all the amendments thereto: Translated by SUFIAN ELHASSAN Director of Research and Information Jordan's House of Representatives Under the supervision of FAYEZ AL SHAWABKHEH The Secretary General Publications of The House of Representatives. 2011. 102 p.

13. Конституция государства Кувейт. Конституции государств Азии / под ред. Т.Я. Хабриевой; Москва: Норма, 2010. – Т.1. – С. 356-382.

14. Конституция Объединенных Арабских Эмиратов Конституции государств Азии / под ред. Т.Я. Хабриевой; Москва: Норма, 2010. – Т.1. – С. 422-456.

15. Белая книга. Основной закон Султаната Оман Конституции государств Азии / под ред. Т.Я. Хабриевой; Москва: Норма, 2010. – Т.1. – С. 465-480.

УДК 342.821

ПРОЦЕС СТАНОВЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ І ТЕНДЕНЦІЇ ЙОГО ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ

Гудзь Л. В.,

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

Анотація: у статті досліджено тенденції розвитку законодавства про вибори до вищих органів державної влади союзних республік у радянський період. Проаналізовано процес становлення виборчого законодавства України. Запропоновано шляхи вдосконалення виборчого законодавства України.

Ключові слова: вибори, виборче право, Виборчий кодекс, забезпечення виборчих прав громадян України, фінансування виборів.

Аннотация: в статье исследованы тенденции развития законодательства о выборах в высшие органы государственной власти союзных республик в советский период. Проанализирован процесс становления избирательного законодательства Украины. Предложены пути совершенствования избирательного законодательства Украины.

Ключевые слова: выборы, избирательное право, Избирательный кодекс, обеспечения избирательных прав граждан Украины, финансирование выборов.

Annotation: the article investigates the tendencies of the development of legislation on elections to the highest state bodies of the Union republics during the Soviet period. The process of formation of electoral legislation of Ukraine is analyzed. The ways of improving the electoral legislation of Ukraine are proposed.

Key words: elections, electoral law, election code, provision of electoral rights of citizens of Ukraine, election financing.

Зовнішнім матеріальним проявом об'єктивного виборчого права є система виборчого законодавства, що являє собою сукупність нормативно-правових актів, спрямованих на регламентацію виборів до представницьких органів державної влади і місцевого самоврядування. Виборче законодавство – це система суб'єктивних, внутрішньо узгоджених законодавчих та інших нормативно-правових актів, що приймаються уповноваженими органами і регулюють та охороняють порядок призначення, організації і проведення виборів.

Характерними рисами виборчого законодавства є: а) нестабільність, високий динамізм змін під впливом різних чинників, особливо політичних; б) жорстка залежність від політичного процесу, його коливань, впливу не тільки внутрішніх, а й зовнішніх чинників; в) загальна орієнтація на міжнародні виборчі стандарти, на врахування вітчизняного й державно-правового досвіду інших країн; г) збільшення в структурі законодавства про вибори кількості процесуальних норм; д) орієнтація законодавства на нормативне забезпечення виборчих прав громадян, у тому числі їх захисту в судовому порядку [1, с. 89].

Метою статі є дослідження процесу становлення виборчого законодавства України і визначення тенденцій його подальшого розвитку.

При аналізі виборчого законодавства важливим є використання усієї палітри наукових методів пізнання, але найбільш плідним є застосування історичного методу дослідження [2, с. 80–89], який дає можливість розглядати процес становлення виборчого законодавства, визначитися з тенденціями його подальшого розвитку. Слід зазначити, що виборчому законодавству в науці радянського державного права не приділялося належної уваги. Останнім часом у літературі в політико-правовому аспекті висвітлюється процес наукового осмислення того шляху, який пройшло

виборче законодавство [3, с. 153], в тому числі в пострадянський період [4, с. 94–101]. Разом з тим А. Вешняков слушно зазначає, що «... тема історії інституту виборів є далеко не вичерпаною» [5, с. 4]. Є всі підстави погодитися з таким висновком і до того ж відзначити, що в Україні значний внесок в аналіз історії розвитку виборчого законодавства зробили М. Ставнійчук [6, с. 36–63] та О. Тодика.

Проблеми становлення і розвитку законодавства про вибори до парламентів Співдружності Незалежних Держав досліджувала О. Тодика [7, с. 67–113]. У результаті проведеного дослідження вона виокремлює три основні етапи становлення та розвитку виборчого законодавства в радянський період. Перший етап – етап диктатури пролетаріату, на її думку, характеризувався такими ознаками: а) незагальним, нерівним, непрямим виборчим правом; б) вибори регламентувалися не законами, а підзаконними нормативно правовими актами, що не відповідало значущості інституту виборів у законодавчі органи; в) відсутністю на першому етапі системи виборчих комісій; г) відсутністю системи судового захисту виборчих прав громадян; г) функціонуванням специфічних форм контролю за виборчим процесом з боку партійних і репресивних державних органів, що характеризувало вибори як недемократичні.

Другий етап становлення законодавства про вибори до парламентів союзних республік характеризувався: а) введенням демократичних принципів виборчої системи; б) запровадженням мажоритарної виборчої системи; в) забезпеченням відповідності парламентського виборчого законодавства союзних республік конституційному і поточному законодавству СРСР; г) зняттям багатьох виборчих цензів, які існували раніше; г) уведенням системи виборчих комісій; д) врегулюванням виборчих правовідносин не законами, а підзаконними нормативно-правовими актами; е) наявністю у Президій Верховних Рад і у виконкомів місцевих Рад народних депутатів значних повноважень щодо організації і проведення виборів.

Третій етап становлення та розвитку законодавства про вибори характеризувався: а) суттєвою демократизацією виборчого процесу; б) упровадженням реальної змагальності виборів і тим самим забезпеченням реального волевиявлення громадян; в) введенням системи судового захисту виборчих прав громадян; г) збільшенням кола суб'єктів, які отримали право висунення кандидатів у депутати; г) упровадженням більш чітких процедур проведення виборів; д) більш ґрунтовним закріпленням на конституційному рівні інститутів виборів.

Враховуючи викладене можна стверджувати, що тенденціями розвитку законодавства про вибори до вищих органів державної влади союзних республік у радянський період були: а) поступова демократизація виборчого процесу, перехід від нерівного, незагального, непрямого, невідкритого до рівного, загального, прямого виборчого права при таємному голосуванні; б) перехід від підзаконного нормативно-правового регулювання виборчого процесу до вноормування його актами законодавчого рівня; в) детальніша регламентація від етапу до етапу виборчих процедур; г) відповідність норм республіканського виборчого права нормам виборчого права СРСР; г) поступове впровадження системи виборчих комісій на чолі з центральними виборчими комісіями; д) упровадження більш чітких процедур проведення виборів; е) більш ґрунтовне закріплення на конституційному рівні інституту виборів [7, с. 86].

Далі процес становлення та розвитку законодавства про вибори до парламентів країн Співдружності Незалежних Держав відбувається після розпаду СРСР, тобто вже на пострадянському просторі. Він пов'язаний зі становленням колишніх республік СРСР як суверенних держав, які вже самі визначають систему виборчого права і законодавства. Велике значення має те, що в Україні, Росії, Білорусії, Молдові, в інших республіках були прийняті конституції, які закріплювали основи політичної і правової систем, базові принципи організації і проведення виборів [8, с. 58–62].

Загалом є сенс зазначити, що виборче законодавство є складовою частиною конституційного законодавства. Джерела виборчого права, як і конституційного права в цілому, виражають волю народу та політику держави і є формою їх об'єктивізації та показником розвитку безпосередньої демократії і ставлення держави до її здійснення і гарантування.

Процес постійного реформування виборчого законодавства негативно впливає на практику його реалізації. Як відомо, найбільш продуктивним є стабільне законодавство, а стабільним є те законодавство, яке найбільш адекватно відображає суспільні потреби і забезпечує ефективні механізми їх правового регулювання. До того ж, постійне реформування виборчого законодавства ускладнює його застосування організаторами й учасниками виборів. Тому необхідно залучити до цієї роботи спеціалістів і організаторів виборів, а потім підготовлений ними проект винести на загальне обговорення.

Перш ніж пропонувати шляхи вдосконалення виборчого законодавства, необхідно порівняти концептуальні положення його основних інститутів із вимогами демократії. Спочатку необхідно визначитися, якою має бути система виборчого права України. Сучасне виборче законодавство України складається з великого масиву законів і нормативно-правових актів, які частково дублюються, а в деяких випадках мають відмінності там, де повинен існувати єдиний підхід до правового регулювання. У зв'язку з тим, що в деяких країнах вибори регламентуються окремими законами (Росія, Туркменістан), а в інших – кодексами (Франція, Білорусія), виникає запитання: якою є оптимальна модель унормування виборів в Україні?

Деякі фахівці (М. Ставнійчук, М. Оніщук) вважають, що всі правовідносини щодо виборів повинні бути врегульовані в майбутньому Виборчим Кодексом України [9, с. 104]. Це досить слушна ідея. Водночас деякі автори (М. Рябець [10, с. 20], В. Погорілко [11, с. 27]) вважають, що сьогодні ми до цього ще не готові, оскільки: а) окремі закони про вибори до Верховної Ради України, вибори Президента України, вибори до органів місцевого самоврядування дають можливість значно детальніше, особливо в процесуально-процедурному аспекті, врегулювати всі стадії виборчих правовідносин, аніж виборчий кодекс; б) виборча система в Україні не є усталеною, у політичній еліті немає чіткої позиції, якою має бути оптимальна виборча система; в) не врахований рівень правової культури тих, хто є виборцем. Але, на нашу думку, стратегічним напрямом нормативного регулювання виборчих правовідносин є прийняття Виборчого кодексу України, оскільки весь світ іде шляхом уніфікації виборчого законодавства.

Важлива ланка організації виборчих кампаній – їх фінансування. В Україні, де демократичні інститути, від розвитку яких залежить дієвість і прозорість контрольних механізмів такого фінансування, перебувають лише в процесі формування, сподіватися на прозорість цієї частини організації виборчих кампаній було б передчасним. В якій же спосіб можна поліпшити ситуацію у цій сфері?

Головну роль у цьому разі повинні відігравати належне законодавче регулювання та забезпечення прозорості контрольних механізмів. Об'єктами такої регуляції мають стати, насамперед, питання джерел фінансування, обсягу виборчих фондів, витрат чи внесків від приватних та юридичних осіб, звітність, контроль та оприлюднення інформації про фінансування кампаній.

Щодо джерел фінансування, то виборче законодавство встановлює, що фінансування передвиборної кампанії має здійснюватися тільки за рахунок Державного бюджету України та коштів виборчих фондів партій, але значною прогалиною є те, що нерегульованим залишається питання про здійснення пожертвувань у натуральній формі. Це може бути друкована продукція агітаційного характеру, товари з агітаційною символікою тощо, що призводить до безконтрольності та відсутності звітності кандидатів стосовно таких пожертвувань.

Встановлений порядок приватного фінансування виборів прямо порушує принцип рівності кандидатів. Як слушно зауважив С. Авакьян, вибори перетворились у нас на хворобу, вони породжують корупцію. Приватне фінансування реально виключає з влади багатьох громадян – вони не можуть оплатити свої виборчі кампанії [12, с. 21].

Для забезпечення, а не декларування рівності прав кандидатів, необхідно надати їм можливість використовувати на безоплатних і рівних умовах засоби масової інформації. Усі агітаційні матеріали слід видавати тільки від імені виборчих комісій. Можна також створити в кожному районі і місті регіонального значення єдиний позабюджетний фонд при відповідних виборчих комісіях для додаткового фінансування передвиборної агітації кожного кандидата на рівній основі.

Перші кроки у напрямі державного фінансування політичних партій вже були зроблені законодавцем на час ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції». Згідно з цим Законом з липня 2016 року гроші з бюджету почнуть щоквартально перераховувати тим партіям, які подолали 5-відсотковий бар'єр на парламентських виборах 2014 року, – за умови, що до цього часу вони подадуть фінансовий звіт за новою, описаною в законі формою та пройдуть аудит [13].

Фінансування надається партіям за умови подання ними звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за перший і другий квартали 2016 року, а також за умови внесення змін до статутів, передбачених цим Законом. При цьому державне фінансування статутної діяльності таких партій здійснюється, починаючи з третього кварталу 2016 року. Після наступних виборів Верховної Ради право отримати бюджетні кошти зможуть ті партії, які наберуть понад 2% голосів виборців.

Відповідно до вищевикладеного та наших власних міркувань можна зробити висновок, що найбільш продуктивним є законодавство, яке найбільш адекватно відображає суспільні потреби і забезпечує ефективні механізми їх правового регулювання. Тому, на нашу думку, стратегічним напрямом нормативного регулювання виборчих правовідносин є прийняття Виборчого кодексу України та детального врегулювання питань фінансування виборчих кампаній.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тодька О.Ю. Конституционные основы избирательного процесса. *Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб.* Харків: Національна юридична академія України, 2000. Вип. 41. С. 58-62.
2. Смирнова В.В. Критика думского избирательного права. *Вестн. Моск. ун-та. (Право)*. 1971. №6. С. 80-89.
3. Сидельникова С.М. Образование и деятельность первой Государственной Думы. Москва, 1962. 298 с.
4. Шелютто Н. Законы о выборах в законодательные органы государств – членов СНГ. *Журнал российского права*. 1997. № 7. С.94-101.
5. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей 19 – начала 20 вв. под ред. А.А. Вешнякова. Москва, 2001. 254 с.
6. Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. Київ, 2001. 124 с.
7. Тодька О.Ю. Выборы до парламентів СНД (Порівняльно-правовий аспект) : *монографія*. Харків : Факт, 2003. 145 с.
8. Тодька О.Ю. Конституционные основы избирательного процесса. *Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб.* Харків: Нац. юрид. акад. України, 2000. Вип. 41. С. 58 – 62.
9. Оніщук М.В. Україні потрібен виборчий кодекс. *Виборче законодавство України : проблеми та шляхи їх вирішення: за матеріалами наук.-практ. конф. та круглих столів : Ін-т виборч. права. Київ : ФАДА ЛТД, 2005. С.103 – 104.*
10. Рябець М.М. Виборча кампанія 1998 року по виборах народних депутатів України. Підсумки. *Проблеми. Зб. міжнар. наук.-практ. конф. (доповіді, виступи, рекомендації) : Україна. Вибори-98. Досвід. Проблеми. Перспективи. Київ, 1999. С. 20 – 24.*
11. Погорілко В.Ф. Теоретичні проблеми виборів як форми безпосередньої демократії. *Зб. міжнар. наук.-практ. конф. (доповіді, виступи, рекомендації) : Україна. Вибори-98. Досвід. Проблеми. Перспективи. Київ, 1999. С.22 – 27.*
12. Сытый не пойдет на баррикады. *Российская Федерация*, 2001. №6. С. 21.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 08 жовтня 2015 р. №731-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19>