

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.3

ПРЕДМЕТНА СИСТЕМАТИЗАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ВИБОРЧИЙ КОДЕКС

Катерина ГОЛОВКО,
кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету

АНОТАЦІЯ

У статті констатується, що Книга третя проекту Виборчого кодексу України, реєстраційний номер 3112-1 від 02.10.2015 р, спрямована на підвищення рівня кодифікації норм такого інституту муніципального права, як інститут місцевих виборів. У порівнянні із чинним Законом України «Про місцеві вибори» проект Виборчого кодексу демонструє більш високий рівень систематизації відповідного нормативного матеріалу. У статті обґрунтовується доцільність необхідності проведення саме такої кодифікації, відсутність потреби в Муніципальному виборчому кодексі України, а також відзначається перспективність дослідження питання про включення в розглянутий проект Виборчого кодексу України норм про референдуми, в т.ч. місцеві референдуми.

Ключові слова: систематизація, кодифікація, муніципальне право, муніципальні вибори, Виборчий кодекс України.

SUBJECTIONAL SYSTEMALIZATION OF UKRAINIAN MUNICIPAL LEGISLATION: ELECTORAL CODE

Kateryna GOLOVKO,
Candidate of Law Sciences,
Ph.D. Student of the Department of Constitutional Law and Comparative Law
of Uzhhorod National University

SUMMARY

The article states that the Third Book of Draft Electoral Code of Ukraine, registration number 3112-1 dated 02.10.2015, aims to increase the level of codification of the norms of such a municipal law institution, as an institution of the local elections. In comparison with the current Law of Ukraine "On Local Elections", the Draft Election Code demonstrates a higher level of systematization of the relevant normative material. The article proves the expediency of the need for such a codification, the absence of a need for the Municipal Election Code of Ukraine, and also emphasizes the prospect of a study of the inclusion in the draft Election Code of Ukraine norms on referendums, including local referendums.

Key words: systematization, codification, municipal law, municipal elections, Electoral Code of Ukraine.

Постановка проблеми. 7 листопада 2017 р. Верховна Рада України в першому читанні прийняла Проект Виборчого кодексу України (реєстраційний номер 3112-1 від 02.10.2015 р.). У Пояснювальній записці до цього Проекту зазначено, що «необхідність розробки і прийняття кодифікованого законодавчого акту, який із єдиних позицій забезпечував би нормативне регулювання виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, стала загальноновизнаною» [1]. Оскільки попереду ще друге читання та третє читання, важливим науковим завданням є доктринальне забезпечення подальшого вдосконалення проекту Виборчого кодексу України. Навряд чи в межах статті можна надати рекомендації щодо всього Проекту в цілому, а тому доцільно сфокусувати увагу на одній із трьох книг Проекту. Враховуючи сферу дослідницьких інтересів автора, це Книга третя «Місцеві вибори».

Ступінь дослідження проблеми. Проблемами, пов'язаними з подальшим удосконаленням виборчого законодавства України, в т.ч. з його кодифікацією на загальнодержавному рівні, займаються такі вчені, як Ю.Б. Ключковський, М.І. Ставнійчук, О.Т. Волошук, інші. Однак

вони здебільшого концентруються на загальних питаннях, пов'язаних із проектуванням Виборчого кодексу України, в той час як у контексті дослідження систематизації муніципального законодавства потребує уваги аналіз лише відповідної частини цього документу, присвяченої виборам у села, селищах, містах, районах у містах, районах, областях.

Метою статті є аналіз норм Проекту Виборчого кодексу України (реєстраційний номер 3112-1 від 02.10.2015 р.) в контексті кодифікації норм такого інституту муніципального права, як інститут виборчого законодавства.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що сама тенденція кодифікації такого інституту конституційного законодавства України, як виборче право, є позитивною. Про необхідність прийняття Виборчого кодексу в Україні мова йде вже доволі давно. Про це зазначала Венеціанська комісія ще у 2005 році (дивись [2]), а також її експерти надавали вагомому допомогу при проектуванні цього документу. Якщо аналізувати юридичну літературу, то варто зауважити: доволі багато фахівців прихильно ставиться до наявності не «розрізнених» законів про вибори різних видів, а саме Виборчого кодексу, в якому була б систематизована більшість норм інституту виборчого права. Такої думки

дотримується Ю.Б. Ключковський [3], М.І. Ставнійчук [4], А.Й. Магера [], інші дослідники та практичні працівники. У контексті місцевих виборів на доцільності прийняття Виборчого кодексу України наголошує Н.В. Мішина [6; 7]. Варто підкреслити, що такий інститут муніципального законодавства України, як інститут виборчого права, навряд чи потребує своєї кодифікації в межах окремого документу – мається на увазі, що немає необхідності в Муніципальному виборчому кодексі України.

Слід зазначити, що з моменту проголошення незалежності України закони про місцеві вибори приймалися до 2004 р. таким чином, щоб відокремити нормативну регламентацію виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів від інших видів виборів, а з 6 квітня 2004 р. – таким чином, щоб відокремити від інших видів виборів як вищезазначені види виборів, так і вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Проект Виборчого кодексу України № 3112-1 вказує на те, що тенденція «спільної» регламентації всіх місцевих виборів залишається актуальною.

З моменту проголошення незалежності України норми про місцеві вибори на загальнодержавному рівні кодифікувались у таких законах:

1) Закон УРСР від 27 жовтня 1989 р. «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР» [8];

2) Закон України від 24 лютого 1994 р. «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» [9];

3) Закон України від 14 січня 1998 р. «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [10];

4) Закон України від 6 квітня 2004 р. «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [11];

5) Закон України від 10 липня 2010 р. «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [12];

6) Закон України від 14 липня 2015 р. «Про місцеві вибори» (чинний, [13]).

Проект Виборчого кодексу України № 3112-1 демонструє спробу кодифікації норм виборчого права про місцеві вибори на більш високому рівні. Адже в ньому узагальнено не тільки норми про місцеві вибори в Книзі третій, але й норми про вибори загального характеру. Так, Книга перша містить низку положень, що стануть у нагоді під час проведення місцевих виборів. Подібні або такі самі норми наразі містить Закон України від 14 липня 2015 р. «Про місцеві вибори», але вони є майже аналогічними і для виборів народних депутатів України, і для виборів Президента України. Варто зазначити, що за наявності можливості здійснити кодифікацію на більш високому рівні слід застосувати цю можливість – не варто обмежуватись прагненням кодифікувати лише норми про місцеві вибори.

До числа зазначених норм належать, наприклад:

1) ст. 9 Проекту «Загальне виборче право» (ч. 1 ст. 3 Закону «Про місцеві вибори»);

2) ст. 10 Проекту «Документи, які засвідчують виборчі права громадян» (ч. 1 ст. 3 Закону «Про місцеві вибори»);

3) ст. 14 Проекту «Рівне виборче право» (ст. 4 Закону «Про місцеві вибори»);

4) ст. 15 Проекту «Пряме виборче право» (ст. 5 Закону «Про місцеві вибори»);

5) ст. 16 Проекту «Вільні вибори» (ст. 6 Закону «Про місцеві вибори»);

6) ст. 18 Проекту «Таємне голосування» (ст. 7 Закону «Про місцеві вибори»);

7) ст. 19 Проекту «Особисте голосування» (ст. 8 Закону «Про місцеві вибори»);

8) ст. 19 Проекту «Особисте голосування» (ст. 8 Закону «Про місцеві вибори»);

9) ч. 1 ст. 22 Проекту у частині визначення поняття «виборчий процес» (ч. 1 ст. 11 Закону «Про місцеві вибори»);

10) ст. 19 Проекту «Основні засади виборчого процесу» (ст. 11 Закону «Про місцеві вибори») тощо.

Книга третя Проекту Виборчого кодексу України № 3112-1 спрямована переважно на кодифікацію низки норм муніципального права. Вона має назву «Місцеві вибори», та за обсягом займає 132 з 437 сторінок Проекту.

Структурно Книга третя складається з глав, поділених на розділи; у свою чергу, розділи розбито на статті, кожна з яких має свою назву. Це є перевагою для будь-якого нормативно-правового акту, особливо кодифікованого характеру, – адже наявність у статей назв надає можливість легше орієнтуватись при пошуку необхідної норми, особливо пересічними громадянам. А отже, такий підхід до побудови внутрішньої структури майбутнього нормативно-правового акту свідчить про бажання авторів зробити виборче законодавство України доступнішим для всіх зацікавлених осіб. Слід зазначити, що в юридичній літературі висловлювалась думка про те, що не Виборчий кодекс, а окремі виборчі закони мають значну перевагу з цієї точки зору, але вона є одиничною. Мається на увазі міркування В.О. Сивіцького щодо того, що окремі виборчі закони є більш зрозумілими для громадян, які мають бажання взяти участь у тих чи інших виборах, аніж Виборчий кодекс [14, с. 86]. Проте він ніяк не аргументує свою точку зору.

Повертаючись до структури Книги третьої Проекту № 3112-1, представимо її, вдавшись до такого узагальнення:

1) Глава X «Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» (ця глава не містить норм муніципального права, тому її структуру не деталізовано у цьому дослідженні);

2) Глава XI «Вибори депутатів сільських, селищних, міських (малих міст), районних у містах, районних рад» (Розділ XXXVII «Загальні положення стосовно виборів депутатів сільських, селищних, міських (малих міст), районних у містах, районних рад», Розділ XXXVIII «Висування та реєстрація кандидатів у депутати сільської, селищної, міської (малого міста), районної у місті, районної ради», Розділ XXXIX «Особливості фінансування, інформаційного забезпечення та передвиборної агітації на виборах депутатів сільських, селищних, міських (малих міст), районних у містах, районних рад», Розділ XL «Особливості підготовки і проведення голосування та встановлення результатів виборів депутатів сільських, селищних, міських (малих міст), районних у містах, районних рад»);

3) Глава XII «Вибори сільських, селищних міських голів, старост» (Розділ XLI «Загальні положення стосовно виборів сільських, селищних, міських голів, старост», Розділ XLII «Висування та реєстрація кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости», Розділ XLIII «Особливості фінансування, інформаційного забезпечення та передвиборної агітації на виборах сільських, селищних, міських голів, старост», Розділ XLIV «Особливості підготовки і проведення голосування та встановлення результатів виборів сільського, селищного, міського голови, старости»);

4) Глава XIII «Вибори депутатів міських (великих міст), обласних рад» (Розділ XLV «Загальні положення стосовно виборів депутатів міських (великих міст), обласних рад», Розділ XLVI «Висування та реєстрація кандидатів у депутати міської (великого міста), обласної ради», Розділ XLVII «Особливості фінансування, інформаційного забезпечення та передвиборної агітації на виборах депутатів міських (великих міст), обласних рад», Розділ XLVIII

«Особливості підготовки і проведення голосування та встановлення результатів виборів депутатів міської (великого міста), обласної ради»).

Варто зауважити про наявність певних позитивних інновацій – наприклад, пропонується встановити різні норми для виборів депутатів сільських, селищних, міських (малих міст), районних, районних у містах рад та депутатів міської (великого міста), обласної ради (під малими містами пропонується мати на увазі міста з кількістю виборців до 90 000 осіб, а інші міста уважати великими, ст. 444 Проекту № 3112-1 [15]). Таку диверсифікацію слід всіляко вітати.

Але водночас слід підкреслити, що істотною вадою проекту Виборчого кодексу є відсутність у ньому положень про референдуми у цілому. І якщо на загальнодержавному рівні це буде не дуже «помітним», адже наразі чинним є Закон від 6 листопада 2012 р. «Про всеукраїнський референдум». Що ж до місцевих референдумів, то в цій сфері протягом кількох років існує нормативна прогалина, яку можна було б заповнити під час прийняття Виборчого кодексу України.

Висновок. У статті констатовано, що Книга третя Проекту Виборчого Кодексу України, реєстраційний номер 3112-1 від 02.10.2015 р., спрямована на підвищення рівня кодифікації норм такого інституту муніципального права, як інститут місцевих виборів. У порівнянні із чинним Законом України «Про місцеві вибори» Проект Виборчого кодексу демонструє більш високий рівень систематизації відповідного нормативного матеріалу. У статті доводиться доцільність необхідності проведення саме такої кодифікації, відсутність потреби у Муніципальному виборчому кодексі України, а також наголошується на перспективності дослідження питання про включення до аналізованого Проекту виборчого кодексу України норм про референдуми, в т.ч. місцеві референдуми.

Список використаної літератури:

1. Проект Виборчого кодексу України, реєстраційний номер 3112-1 від 02.10.2015 р. Пояснювальна записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671 (дата звернення: 20.11.2017 р.).
2. Венеціанська комісія рекомендує Україні створити виборчий кодекс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua.comments.ua/politics/36739-Venetsianska_komisiya_rekomenduie.html (дата звернення: 20.11.2017 р.).
3. Ключковський Ю.Б. Виборчий кодекс як засіб оздоровлення політичної системи та оновлення країни / Ю.Б. Ключковський // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2010. – № 1. – С. 70.
4. Ставнійчук М.І. Готувати новий Кодекс, який буде максимально унеможливити впливи, фальсифікації, злочини у виборчому процесі / М.І. Ставнійчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://dt.ua/internal/viborchiy-kodeks-znovu-gluihiy-kut-260584_.html (дата звернення: 20.11.2017 р.).

5. Андрій Магера: «Чинне виборче законодавство міг би змінити Виборчий кодекс, проект якого вже давно напрацьований у парламенті» / А. Магера // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2011. – № 2. – С. 35.

6. Мішина Н.В. До питання щодо подальшого реформування законодавства про місцеві вибори в Україні / Н.В. Мішина // Збірник наукових праць Національної Академії державного управління при Президентові України. – 2005. – Вип. 2. – С. 335.

7. Мішина Н.В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні / Н.В. Мішина // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – Одеса : Юридична література, 2014. – Т. XIV. – С. 228.

8. Закон УРСР від 27 жовтня 1989 р. «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – № 45. – Ст. 627.

9. Закон України від 24 лютого 1994 р. «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 8. – Ст. 38.

10. Закон України від 24 лютого 1994 р. «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 3-4. – Ст. 15.

11. Закон України від 6 квітня 2004 р. «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30-31. – Ст. 382.

12. Закон України від 10 липня 2010 р. «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35-36. – Ст. 366.

13. Закон України від 14 липня 2015 р. «Про місцеві вибори» // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 37-38. – Ст. 366.

14. Сивицкий В.А. Систематизация конституционно-правовых актов Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.А. Сивицкий. – М., 1999. – 195 с.

15. Проект Виборчого кодексу України, реєстраційний номер 3112-1 від 02.10.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671 (дата звернення: 20.11.2017 р.).

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Головко Катерина Володимирівна – кандидат юридичних наук, здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства Ужгородського національного університету;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Golovko Kateryna Volodymyrivna – Candidate of Law Sciences, Ph.D. Student of the Department of Constitutional Law and Comparative Law of Uzhhorod National University