

УДК 342.571. 341.1/8

**О. О. СКРИПНЮК,**  
студент Інституту міжнародних відносин  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

## МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ В ПРОЦЕСІ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

*Автор розкриває поняття міжнародно-правових гарантій удосконалення виборчого законодавства України, основні проблеми і перспективи розвитку конституційно-правових відносин у зазначеній сфері. Особливу увагу приділено питанням розробки Виборчого кодексу у світлі рекомендацій та вимог Венеціанської комісії.*

**Ключові слова:** національне законодавство України, міжнародні гарантії, конституційне право, вибори, Венеціанська комісія, конституційна реформа.

### **Скрипнюк А. А. Международно-правовые гарантии в процессе совершенствования избирательного законодательства Украины**

*Автор раскрывает понятие международно-правовых гарантий совершенствования избирательного законодательства Украины, основные проблемы и перспективы развития конституционно-правовых отношений в указанной сфере. Особое внимание уделено вопросам разработки Избирательного кодекса в свете рекомендаций и требований Венецианской комиссии.*

**Ключевые слова:** национальное законодательство Украины, международные гарантии, конституционное право, выборы, Венецианская комиссия, конституционная реформа.

### **Skrypnouk O. O. International legal guarantees in the process of electoral legislation improvement in Ukraine**

*Author defines the concept of international legal guarantees of improving the electoral legislation of Ukraine, points to major problems and prospects of development of constitutional-and-legal relations in this sphere. Special attention is given to enactment of the Electoral Code in the context of the Venice Commission recommendations and requirements.*

**Key words:** national legislation of Ukraine, international guarantees, constitutional law, elections, Venice Commission, constitutional reform.

Подальший демократичний розвиток України, що нерозривно пов'язаний з удосконаленням форм безпосереднього народовладдя, гарантуванням прав і свобод людини і громадянина, підвищенням ефективності співпраці між державою і громадянським суспільством (на цей аспект звертає увагу В. Медведчук<sup>1</sup>), може успішно реалізовуватись лише за умови стабільності та демократизму конституційного ладу. Постаючи складним інститутом, конституційний лад сучасної України включає у себе різні елементи. Однак, незалежно від способів науково-теоретичної інтерпретації змісту та специфіки цього поняття у сучасній конституційно-правовій науці<sup>2</sup>, не викликає сумніву те, що у кожному разі одним з базових його елементів виступатиме інститут виборів, виборче законодавство і гарантії виборчого права. Щодо останніх, то крім усталених

політичних, економічних, ідеологічних та інших гарантій демократичних виборів<sup>3</sup>, останнім часом дедалі більше уваги надається міжнародно-правовим гарантіям, які безпосередньо впливають із міжнародних зобов'язань держави, а також із тих зовнішньоінтеграційних пріоритетів, які вона для себе визначила. Тому, визнаючи пріоритетність євроінтеграційного спрямування зовнішньої політики сучасної України, необхідно визнати і факт посилення ролі і значення питань удосконалення виборчого законодавства України відповідно до міжнародних (і зокрема – європейських, вимог. Щоправда, не можна забувати про те, що нині й на рівні чинних міжнародних договорів між країнами СНД також встановлено цілий ряд фундаментальних принципів, які регулюють порядок організації і проведення виборів і сприяють їх демократизації (як приклад можна навести Конвенцію про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках СНД від 7 жовтня 2002 р.).

Актуальність звернення до проблематики міжнародно-правових гарантій удосконалення виборчого законодавства України зумовлена такими причинами. По-перше, необхідно звернути увагу на те, що конституційний лад сучасної України, який становить певний тип конституційно-правових відносин, зумовлених рівнем розвитку суспільства, держави і права<sup>4</sup>, за своєю суттю є перехідним. Зазначений характер конституційного ладу зумовлює актуальну потребу в конституційній реформі в Україні, яка наразі є предметом діяльності Конституційної Асамблеї<sup>5</sup>. Цілком очевидно, що в ході цієї наукової та безпосередньо правотворчої роботи одним із ключових питань є внесення змін і доповнень до розділу третього Конституції України, що регулює порядок проведення виборів і референдумів як пріоритетних форм безпосередньої демократії. У цьому контексті ключового значення набуває не просто внесення формальних змін на рівні конституційно-правових основ організації і проведення виборів в Україні, а і їх узгодження з нормами міжнародного права, і зокрема – з тими вимогами, які наразі напрацьовані у законодавстві ЄС в частині забезпечення проведення вільних, справедливих, чесних і демократичних виборів. По-друге, як цілком аргументовано доводить М. Ставнійчук, «після набуття Україною статусу незалежної, демократичної і правової держави, зміцнення її позицій в Організації Об'єднаних Націй, вступу Української держави до Ради Європи, Парламентського Союзу, а також інших міжнародних організацій, приєднання до міжнародно-правових актів у сфері прав людини та впровадження їх норм у внутрішнє законодавство в Україні з'явилася нова, міжнародна форма гарантування виборів»<sup>6</sup>. З огляду на це, як загальний процес конституційної модернізації в Україні, свідками якого ми є, так і конкретні зміни на рівні національного виборчого законодавства повинні органічно узгоджуватися з тими фундаментальними правовими цінностями, ідеями, принципами і нормами, які наразі лежать в основі європейського і міжнародного права. Відомо, що вибори, як «вид установчої влади народу і засіб реалізації державотворчої функції суспільства»<sup>7</sup>, та виборче право відіграють одну з найважливіших ролей у забезпеченні демократизму як конституційного ладу (включаючи й таку сферу, як забезпечення прав і свобод людини і громадянина<sup>8</sup>), так і політичної системи України. Тому актуальна проблема конституційної реформи з не-

обхідністю підвищує наукову і практичну актуальність питань законотворчої діяльності, що має на меті удосконалення виборчого законодавства України. По-третє, необхідно зважати на те, що останні десять років в Україні можна було спостерігати досить часті зміни виборчого законодавства. Формально це проявилось як у змінах типу виборчої системи<sup>9</sup>, так і у постійному правовому «коригуванні» окремих інститутів виборчого права, які визначали не тільки порядок організації, а й проведення виборів. Ось чому останніми роками вітчизняні юристи дедалі частіше висловлюються за необхідність кодифікації виборчого законодавства. Загалом цей шлях може мати як позитивні, так і негативні наслідки (адже далеко не завжди кодифікація розв'язує ті проблеми, які вона покликана вирішувати). Втім, поза сумнівом інше: будь-який шлях, обраний вітчизняним законодавцем, має відповідати чинній європейській та міжнародній практиці. Крім того, будь-які конкретні зміни самого виборчого законодавства України (безвідносно до самого факту прийняття чи неприйняття Виборчого кодексу) мають чітко корелювати з тими рекомендаціями, що наразі запропоновані Україні європейськими установами і насамперед – Європейською комісією за демократію через право, більш відомою як Венеціанська комісія.

На сьогодні, відповідно до Конституції України, в Україні проводяться такі типи виборів: 1) вибори Президента України; 2) вибори народних депутатів України; 3) вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 4) вибори депутатів сільських, селищних, міських рад; 5) вибори сільських, селищних, міських голів; 6) вибори депутатів районних рад; 7) вибори депутатів обласних рад; 8) вибори депутатів районних у містах рад (у містах, де утворені районні у місті ради). При цьому перспективним напрямком удосконалення нормативної складової реалізації безпосередньої демократії в Україні, з огляду на міжнародну практику та принцип проведення виборів, є оновлення Конституції України. Зокрема, заслуговує на увагу доктрина оновлення Конституції України, яка передбачає, що розділ Основного Закону, присвячений конституційним основам безпосередньої реалізації народного суверенітету, вимагає істотних змін. Відповідний розділ потребує визначення принципів реалізації народного суверенітету та права громадян України на реалізацію своїх виборчих прав і права на участь у референдумі, обсягу активного і пасивного виборчого права, предмета референдуму, вичерпного кола суб'єктів призначення та проголошення всеукраїнського референдуму тощо. Водночас загальні принципи виборчого права варто доповнити принципами періодичності проведення виборів, особистого і одноразового голосування. Доцільним є й розведення в часі різних видів виборів в Україні.

Разом з тим, уже досить тривалий час в Україні висловлюється думка про потребу розробки (декілька проектів цього документа вже існують і пройшли експертну оцінку у Венеціанській комісії) і прийняття Виборчого кодексу. На думку багатьох провідних вітчизняних юристів, прийняття Виборчого кодексу дозволить впорядкувати чинні законодавчі акти, що регулюють виборчий процес, усунути неузгодженості й протиріччя між ними, а найголовніше – створить умови для проведення прозорих та демократичних виборів в Україні. Та-

ким чином, прийняття Виборчого кодексу дозволить: посилити відповідальність партій та депутатів перед виборцями; якісно покращити склад представницьких органів влади; зменшити рівень політичної корупції, знявши обмеження на максимальний розмір виборчих фондів кандидатів, партій (блоків) на виборах; усунути авторитарний стиль керівництва партіями. В результаті, прийняття Виборчого кодексу може дати такі позитивні наслідки: забезпечити ширше представництво регіональних еліт у складі Верховної Ради України, а також прозорість у формуванні виборчих списків партій, місцевих партійних організацій, їх блоків; створити умови, що сприятимуть обранню ефективної влади, якій небайдужі проблеми регіонів України, в тому числі шляхом прив'язки виборчих програм не лише до загальнодержавних, а й до регіональних проблем; усунути суперечності між діючими законами з питань виборів; уніфікувати термінологію, що застосовується у виборчих процесах; встановити прозорі правила ведення передвиборчої агітації; обирати тих кандидатів, які користуються реальною підтримкою більшості виборців у окрузі; підвищити авторитет державних інститутів влади у цілому; забезпечити сталий розвиток країни; підвищити політичну активність громадян та політичну культуру в країні.

Дійсно, важко сперечатися з тим, що розвиток виборчого законодавства України протягом останніх кількох років відбувався у напрямі його уніфікації, зближення правового регулювання різних виборів, передбачених Конституцією України. Потреба такого розвитку викликана насамперед єдиною природою інституту виборів, близькістю чи навіть спільністю багатьох виборчих процедур для різних виборчих процесів (територіальна організація виборів, складання й уточнення списків виборців, формування виборчих комісій, підготовка і проведення голосування, процедури підрахунку голосів та встановлення результату виборів). Практика прийняття різних законодавчих актів, кожен з яких регулює окремий тип виборів (зокрема загальнодержавних), неминуче призводить до відмінностей у регулюванні подібних або й ідентичних виборчих відносин, що викликає труднощі й непорозуміння у виборців, кандидатів та суб'єктів їх висування, організаторів виборів. У зв'язку з цим актуальним черговим етапом у напрямі взаємного узгодження виборчого законодавства стає його кодифікація. Необхідність розробки і прийняття кодифікованого законодавчого акта, який з єдиних позицій забезпечував би нормативне регулювання виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, стала загальною потребою. На необхідність цього кроку неодноразово звертали увагу також міжнародні інституції – Венеціанська комісія, Бюро з демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ. Водночас слід зазначити, що міжнародно-правові гарантії удосконалення виборчого законодавства України вимагають не лише кодифікації чинного нормативного матеріалу, а й істотної новелізації низки інститутів виборчого законодавства. У першу чергу це стосується виборчих систем, які застосовуються на виборах народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів міських рад, міських голів, а особливо – районних та обласних рад, оскільки чинна виборча система не відповідає їх конституційному статусові як

виразників спільних інтересів територіальних громад відповідно району та області.

Хоча, ставлячи питання про удосконалення та розвиток виборчого законодавства (у тому числі й у випадку, якщо цей процес відбуватиметься шляхом кодифікації, як це пропонують робити європейські та багато хто з вітчизняних експертів), слід мати на увазі те, що нині однією з найважливіших гарантій демократичних виборів є встановлення чіткої юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства. Зважаючи на складність та багатоступеневість виборчого процесу, на велику кількість суб'єктів виборчого процесу та широкий спектр можливих порушень норм чинного законодавства про вибори в Україні, цілком зрозумілим є й факт існування різних видів відповідальності за порушення виборчого законодавства. В основу виділення тих чи тих видів відповідальності за порушення виборчого законодавства може бути покладено різні критерії. Так, за формою реалізації відповідальності виділяють відповідальність, яка здійснюється в судовому, адміністративному та іншому порядку. В інших випадках види відповідальності за порушення виборчого законодавства класифікуються залежно від державних органів, які її встановлюють. Однак найширше і найчастіше застосовуваною класифікаційною моделлю визначення видів відповідальності за порушення виборчого законодавства є така, в основі якої лежить критерій того, норми якої галузі права є порушеними. Інакше кажучи, йдеться про те, з яким саме видом правопорушення ми маємо справу у кожному конкретному випадку. Відповідно до цього критерію виділяють: конституційно-правову відповідальність за порушення виборчого законодавства, кримінально-правову, цивільно-правову, адміністративно-правову, дисциплінарно-правову і міжнародно-правову. Як правило, останньому виду юридичної відповідальності надається другорядна роль. Однак, з огляду на об'єктивні процеси міжнародної інтеграції, слід визнати, що такий підхід потребує радикального переосмислення. Справді, право на вільні вибори нині включене до числа європейських стандартів прав і свобод людини і громадянина, визначених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколами до неї<sup>10</sup>. Тому одним з визначальних напрямів удосконалення виборчого законодавства України в аспекті її міжнародної інтеграції є, безумовно, оптимізація та підвищення ефективності інституту відповідальності за порушення законодавства про вибори і референдуми в Україні.

Разом з тим, говорячи про удосконалення виборчого законодавства, не можна оминати увагою таку важливу міжнародно-правову гарантію демократизму виборів, як діяльність міжнародних спостерігачів. Сьогодні цей інститут закріплено у чинному виборчому законодавстві. Тому у разі його подальшої кодифікації доцільно чітко передбачити, що офіційний спостерігач від іноземної держави, міжнародної організації має право: 1) бути присутнім на зустрічах кандидатів, їх довірених осіб, уповноважених осіб партій (організацій партій) з виборцями, на передвиборних зборах, мітингах, засіданнях виборчих комісій; 2) ознайомлюватися з матеріалами передвиборної агітації; 3) перебувати на виборчих дільницях під час голосування, а також на засідан-

нях дільничних виборчих комісій при підрахунку голосів виборців та окружних (територіальних) виборчих комісій при встановленні підсумків голосування, не заважаючи членам виборчих комісій фізично; 4) робити фото- та кінозйомки, аудіо- та відеозаписи, не порушуючи при цьому таємниці голосування; 5) публічно висловлювати свої зауваження та рекомендації щодо організації проведення виборів та вдосконалення законодавства України з урахуванням міжнародного досвіду, проводити прес-конференції з додержанням вимог законодавства України; 6) утворювати разом з іншими спостерігачами від іноземних держав, міжнародних організацій за погодженням з Центральною виборчою комісією тимчасові групи офіційних спостерігачів для координації своєї діяльності в межах повноважень, передбачених законом.

Узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати висновки. По-перше, за роки незалежності виборче законодавство України надто часто змінювалося, іноді тільки за кілька місяців до виборів. Нерідко такі зміни створювали ситуацію, коли положення різних законів, що регулювали виборчий процес, суперечили одне одному. Це серйозно підривало стабільність виборчого законодавства і, як наслідок, довіру виборців до виборів. З цього погляду процес кодифікації виборчого законодавства України може сприяти стабільності виборчого законодавства згідно з рекомендаціями Кодексу належної практики у виборчих справах. Водночас кодифікація є надзвичайно ефективним інструментом вдосконалення законодавства, а чинне виборче законодавство України об'єктивно може бути кодифіковане з огляду на значну кількість тотожних і споріднених норм. По-друге, слід пам'ятати, що внаслідок уніфікації та упорядкування нормативного масиву, що піддається кодифікації, загальна кількість правових норм, які діють у відповідній галузі, повинна зменшуватись. Таким чином, у разі продовження руху у напрямі кодифікації виборчого законодавства України, слід враховувати цю загальну вимогу, а не йти шляхом збільшення кількості регулятивних норм. По-третє, в ході подальшого удосконалення виборчого законодавства України в аспекті забезпечення міжнародно-правових гарантій виборчих прав громадян, слід пам'ятати про те, що цей процес повинен включати у себе дві важливі складові: а) імплементація міжнародно визнаних норм і принципів виборчого права, які визначають універсальні стандарти демократичних виборів і референдумів, а також їх чітке закріплення на рівні чинного законодавства України (у разі прийняття Виборчого кодексу ці норми слід включити до нього); б) юридичне забезпечення функціонування тих інститутів, які дозволяють міжнародній спільноті не тільки спостерігати за виборчим процесом, а й оцінювати його з погляду відповідності міжнародних стандартів чесних і справедливих виборів. У цьому контексті подальшого удосконалення вимагає правове регулювання статусу міжнародних спостерігачів, а також забезпечення безперешкодної діяльності ЗМІ з метою реалізації принципу прозорості виборів.

ни. – К.: Ін Юре, 2010. – С. 219–221. **3.** Волков А. В. Конституционно-правовые гарантии реализации права граждан на свободные выборы в Российской Федерации // Закон и право. – 2012. – № 7. – С. 20–21. **4.** Прісшкіна О. В. Конституційний лад України: актуальні питання становлення, інституціоналізації та розвитку: монографія. – Одеса: Фенікс, 2008. – С. 8. **5.** Шемиученко Ю. С. Проблеми наукового забезпечення сучасного конституційного процесу в Україні // Право України. – 2012. – № 8. – С. 28. **6.** Выборче право України / за ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук. – К.: Парламентське видво, 2003. – С. 135. **7.** Ставнійчук М. І. Проблеми конституційно-правового регулювання виборів в Україні // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – Вип. 2. – С. 80. **8.** Селіванов А. Выборче право в контексті конституційної реформи // Выбори та демократія. – 2009. – № 2 (20). – С. 5. **9.** Скрипнюк В. М. Проблема «вибору» виборчої системи: Україна і європейський досвід // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 1. – С. 61. **10.** Юридична відповідальність за порушення законодавства про вибори народних депутатів України / за ред. О. Л. Копиленка. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С. 90.

УДК 342.518.009.13:94(477 „1918”)

**Д. В. ЛЕБЕДЄВ,**  
аспірант Національного педагогічного  
університету імені М. П. Драгоманова

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕПАРТАМЕНТУ ДЕРЖАВНОГО ОПІКУВАННЯ МІНІСТЕРСТВА НАРОДНОГО ЗДОРОВ'Я ТА ОПІКУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ У 1918 РОЦІ

*У статті розглядаються проблеми адміністративно-правової діяльності департаменту державного опікування Міністерства народного здоров'я та опікування Української Держави у 1918 р., дається характеристика структури та завдань департаменту, який складався з п'яти відділів і канцелярії, аналізуються розроблені департаментом «Положення про місцеві органи державного опікування», розкривається зміст наради представників місцевого самоврядування у справах державного опікування та програми спеціальної допомоги з боку департаменту дітям, інвалідам війни, колишнім полоненим.*

**Ключові слова:** департамент, опікування, місцеве самоврядування, «Положення», наради, допомога.

**Лебедев Д. В.** Административно-правовая деятельность департамента государственной опеки Министерства народного здоровья и попечительства Украинского государства в 1918 году

*В статье рассматриваются проблемы административно-правовой деятельности департамента государственной опеки Министерства народного здоровья и попечительства Украинской Державы в 1918 г., дается характеристика структуры и задач департамента, который состоял из пяти отделов и канцелярии, анализируются разработанные департаментом Положения о местных органах государственной опеки,*