

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 324+342.8

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2021.2.6>

Сагайдак Ю. В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

sagaydak@kneu.edu.ua

НАРОДНЕ ВОЛЕВИЯВЛЕННЯ В УКРАЇНІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПОЗИЧЕННЯ НОРМ ВИБОРЧОГО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДО НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Анотація. Виборче право в контексті сучасного конституціоналізму, представляє собою фундаментальне громадянське право. Воно є стиржем політичної свободи та, разом із тим, відповідальності громадян. Виборче право, відповідно до міжнародно-правових актів та Конституції України (ст. 38) є основоположним правом громадян, оскільки воно дає можливість громадянам безпосередньо впливати на державні справи та будувати демократичну державу. Внутрішні та зовнішні політичні процеси не можуть не впливати на розвиток народного волевиявлення в Україні. Революція гідності, що відбулась у 2014 році та відкрила шлях до поглибленої євроінтеграції України у всіх сферах суспільно-політичного буття, має бути оцінена в політико-правовому полі та дати можливість Українській демократії повернутись до розвитку в лоні європейської спільноти. Тому у статті розглядаються актуальні питання щодо впровадження європейських стандартів, які регулюють виборчий процес в країнах ЄС до законодавства України після подій Майдану, вивчаються форми і можливості такого впровадження задля гарантування конституційно-політичних прав громадян України та розбудови демократії в українській державі та розвитку національного конституціоналізму. Із підписанням Угоди про асоціацію з Європейським союзом у 2014 р., Україна визначила для себе демократичні орієнтири європейської спільноти держав, до якої необхідно рухатись й українському суспільству, аби відродити ті європейсько-правові традиції державотворення, які були в Україні ще за часів Київської Русі, державі, що на медієвальній карті Європи була могутнім суспільно-політичним утворенням із власними традиціями та інтересами. Особливої актуальності питання набуває із недавнім прийняттям Виборчого Кодексу України від 14 лютого 2020 року та Закону України «Про Всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року. Тому вирішено було розглянути перспективи запозичення, перш за все основоположних міжнародно-правових принципів електорального права, які є традиційними для Європейського Союзу, вивчаючи висновки Венеціанської комісії та інших міжнародних нормативно-правових актів, досліджуючи зміст національного законодавства в сфері виборів та проведення референдумів.

Ключові слова: імплементація, європейські стандарти, виборче право, інститут народовладдя, конституціоналізм, політичні права, європейські традиції, виборчий кодекс, референдум.

Sagaydak Yu. V. People's will in Ukraine and prospects of drawing of electoral EU law into national law

Abstract. The article identifies the priority areas of state policy that have emerged in the field of popular will with the signing of the Association Agreement with the European Union, Ukraine has defined for itself the democratic guidelines of the European community, to which Ukrainian society must move.

As is well known, the institution of democracy, which is decisive for the paradigm of constitutionalism in Ukraine, first of all, needs to be harmonized with European standards, especially in the field of suffrage. Currently, the issue of application of European legal standards in the electoral law of Ukraine is due to great legal and political intrigue among the political elites of Ukraine, as most Ukrainians see the legal practice of old Europe as a model of civilization and future development of Ukraine.

The current issues of the implementation of European standards regulating the electoral process in the EU countries in the legislation of Ukraine are considered, and the forms and possibilities of such introduction for guaranteeing the constitutional and political rights of Ukrainian citizens and building democracy in the Ukrainian state are being studied. The article examines the legislation in the field of electoral and other political rights in

the field of popular will. It is concluded that there are many gaps in the electoral legislation, internal conflicts and a significant gap from the law of European democracies.

In addition, emphasis is placed on Ukraine's European integration in the development of constitutionalism, given the signing of the Agreement on Cooperation with the European Union and the state and legal traditions of Ukraine as the successor of Kievan Rus.

As a result of the study, it is concluded that the European standards of suffrage should be implemented, taking into account the national peculiarities of the Ukrainian state, without direct imitation of texts, but with justification of historical and legal originality of the Ukrainian way of statehood. First of all, it is necessary to implement the so-called mandatory norms concerning the implementation of the principles of suffrage contained in universal international acts on human and civil rights and freedoms.

Key words: *implementation, European standards, electoral rights, democracy Institute, constitutionalism, political rights.*

Постановка проблеми. Суспільно-правові відносини опосередковуються, перш за все, конституційними нормами, що є необхідним для розбудови демократичної держави. Для України питання застосування норм Конституції є особливо актуальним, адже, Україна перебуває на початковій стадії засвоєння парадигми органічного конституціоналізму, оскільки Україна ще досі рухається на коліях тоталітаризму, що дістався нам у спадок від радянської доби. Тому тільки інтелектуально свідоме й політично консолідоване громадянське суспільство може створити правову державу, в усіх її найкращих проявах, не порушуючи прав і свобод людини, а, оберігаючи їх. [1]

Із підписанням Угоди про асоціацію з Європейським союзом, Україна визначила для себе демократичні орієнтири європейської спільноти держав, до якої необхідно рухатись і українському суспільству, аби відродити ті європейсько-правові традиції державотворення, які були в Україні ще за часів Київської Русі, державі, що на медієвальному карті Європи була могутнім суспільно-політичним утворенням із власними традиціями та інтересами.

Аналіз останніх досліджень. Вагомий внесок у розробку проблематики народовладдя та конституціоналізму, внесли такі вчені як Тодика О., Погорілко В., Речицький В., Тацій В., Шемшученко Ю. та ін.

Виділення не вирішених раніше частин проблеми. Аналіз виборчих прав як прояву народовладдя у зв'язку із євроінтеграційними процесами потребує додаткового всебічного вивчення, особливо, з урахуванням поглиблення українсько-європейського співробітництва, починаючи з 2014 р.

Метою статті є теоретичне та практичне дослідження особливостей європейських стандартів виборчого права в контексті розбудови

європейського конституціоналізму в Україні та можливостей їх імплементації у національне виборче законодавство.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, інститут народовладдя, який є визначальним для парадигми конституціоналізму України, в першу чергу, потребує узгодження із європейськими стандартами, особливо, у сфері виборчого права. Наразі питання застосування європейських правових стандартів у виборчому праві України обумовлене великою юридико-правовою та політичною інтригою серед політичних еліт України, оскільки більшість українців вбачає у правовій практиці старої Європи взірць цивілізованості та перспективний розвиток України.

Незважаючи на те, що в Україні діє досить значна кількість законів у сфері виборчих та інших політичних прав, існує чимало прогалин у виборчому законодавстві, внутрішніх конфліктів та значного відриву від права європейських демократичних держав.

Почнемо із теоретичного обґрунтування впровадження європейських стандартів виборчого права.

Науковці виділяють три рівні впровадження європейських стандартів виборчого права ЄС у законодавство України: первинний (базовий), вторинний, третинний [2].

До першого рівня відносяться вимоги міжнародних актів універсального характеру. Це, насамперед, документи ООН (Організації Об'єднаних Націй), в яких проголошуються базові права і свободи людини як визначальні цінності в державі. До базових документів цього рівня відносять:

– Загальна декларація прав людини, затверджена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р.;

– Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий у 1966 р.;

– Конвенція про політичні права жінок від 20 грудня 1952 р.;

– Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок від 18 грудня 1979 р. та інші.

Другий європейський рівень стандартів виборчого права вчені відносять до регіональних правових нормативів, які становлять вимоги міжнародних правових актів, прийнятих у межах Ради Європи та ОБСЄ.

Третій, і останній рівень, рівень європейських стандартів, що можуть бути імплементовані до законодавства України та складають національні законодавства держав - членів ЄС, які відносяться до засновників Європейської спільноти, і чие законодавство пройшло випробування часом та має стійкі історико-правові традиції, що можуть служити взірцем для виборчого права України.

Треба відмітити, що європейські стандарти третього рівня в галузі виборчого права встановлюються Радою Європи, а точніше, створеною у 1990 р. спеціальною Європейською (Венеціанською Комісією), що є консультативним, дорадчим органом з конституційного права. Комісія сприяє поширенню європейської конституційної спадщини, в основі якої – принцип західної доктрини права. При цьому Комісія продовжує надавати термінову конституційну допомогу [3, с. 58]

За принципом “За демократію через право”, участь в роботі Венеціанської Комісії можуть брати всі держави-члени Ради Європи. Аналіз законів та проектів законів, проведені даною організацією є конституційно-правовим орієнтиром при з’ясуванні демократичності ідей, закладених в законодавчі акти, що стосуються питань конституційного права, в тому числі європейських стандартів виборчого права. У результаті таких досліджень публікуються відповідні доповіді, у висновках яких визначаються повторювані складності та слабкі місця у виборчому законодавстві та виборчій адміністрації в Європі у світлі відповідних міжнародних стандартів та відповідної практики [4, с.1]

З 1992 року Венеціанська Комісія бере активну участь у дослідженні конституційних

процесів в Україні, особливо, в частині народного волевиявлення.

Питання імплементации європейських стандартів у виборче законодавство України постало на сьогодні гостро. Адже в Україні відбулась кодифікація виборчого законодавства - у лютому 2020 року було прийнято Виборчий Кодекс, який потребує суттєвої деталізації та доопрацювання.

Соціологи та політичні експерти зазначають, що поштовхом для запозичення норм європейського права до законодавства України в сфері народного волевиявлення, стали події Майдану, які були пов’язані із реалізацією ефективних реформ для забезпеченням європейського рівня життя громадян.

Не дивлячись на те, що шість років назад події на Майдані об’єднали навколо себе людей різних ідеологічних поглядів, від ультра правих до лівих та анархістів, попередньою владою була встановлена державна монополія на використання патріотичної риторики як основного паттерну в реалізації політики національної ідентичності [5].

Така монополізація політичної думки в країні призвела до грубого порушення конституційних прав громадян та підштовхнула до диктатури єдиної державної ідеології, що не могло бути нормою у цивілізованій європейській державі і потребувало політико-правового вирішення.

Зміни влади та висновки Венеціанської комісії дали можливість Україні знову стати на демократичні рейки.

Виходячи із Висновку Венеціанської комісії щодо Конституції України [6, с.46-57], зазначено, що Конституцією України було встановлено сильну президентську владу, із широкими повноваженнями Президента. Проте було зазначено, що в країні також діє доволі ефективна система стримувань та противаг, що запобігатиме встановленню авторитарного режиму. Разом із тим, відомо, що в Україні довгий час не було законодавчого акту щодо системи референдумів, оскільки Закон "Про всеукраїнський референдум" від 2012 р. у 2018 році було визнано неконституційним. Натомість, лише 26 січня 2021 року ВРУ прийняла новий Закон України "Про всеукраїнський референдум". Звичайно, це частково відновило порушене право громадян на волевиявлення. Закон, безперечно, має

багато позитиву, та разом із тим, деякі положення, потребують удосконалення. Наприклад, способи інформаційного забезпечення виборців щодо питань, які виносяться на референдум. Законом передбачено лише один спосіб - обґрунтування ініціативною групою, політичною партією, громадською організацією. Звичайно, цього замало. Необхідно, аби й органи публічної влади та органи місцевого самоврядування були підключені до цієї процедури, адже адекватне донесення суті питання дасть можливість людям більш обґрунтовано приймати рішення. Ще одним суттєвим недоліком нового Закону є кількісний показник народного волевиявлення. Одним із найбільш небезпечних «підводних каменів» всеукраїнського референдуму може стати, на наш погляд, норма явки виборців. Практики наголошують на тому, що вказаний поріг в 50% виборців є недосяжним для референдумів за народною ініціативою, і можливі лише для референдуму, що ініційований Президентом України, або ж Верховною Радою України. Тому поріг явки варто знизити до 30% і менше [7].

Необхідним наразі вважається розробити дієвий та юридично грамотний закон про референдуми, з урахуванням Висновку венеціанської комісії на її 42-му пленарному засіданні [6, с. 164-174], де було викладено наступні ідеї: проведений референдум не може вносити безпосередні зміни до Конституції; проведення консультативного референдуму за народною ініціативою є занадто сумнівним з правової точки зору; Конституційний суд України повинен вирішити питання можливості існування правових основ для заборони референдумів; питання, що виносяться на референдум є нечітко сформульованими, до того ж відсутня можливість оскарження тексту запитання до ЦВК.

Принципи народовладдя та народного суверенітету є основою існування публічної влади в Україні, як і в будь-якій демократичній державі [8, с. 186].

Основні європейські стандарти виборчого права встановлюють, що вибори відбуваються на основі загального, рівного, вільного, таємного та прямого виборчого права. Ці стандарти також є відтворені в українському законодавстві.

Міжнародні нормативно-правові документи містять деталізацію цих стандартів. Ці прин-

ципи закріплює Кодекс незалежної практики у виборчих справах, прийнятий Венеціанською Комісією 19 жовтня 2002 року. В його викладі загальне виборче право стосується як активного так і пасивного виборчого права. Дотримання умов цього Кодексу має бути встановлене національним законодавством. В Кодексі прописана можливість позбавлення виборчих прав за скоєння тяжкого злочину чи через психічну хворобу, що має бути підтверджено рішенням суду. Варто також відзначити, що Кодекс містить стандарти щодо формування списків виборців, їх постійного оновлення раз на рік, та обов'язкового оприлюднення. А принцип рівності виборчих права реалізується через рівність прав при голосуванні, рівноправність голосів, рівність можливостей партій та кандидатів, доступ всіх учасників виборів в ході передвиборчої кампанії до агітації, оприлюднення всього виборчого процесу у електронних загальнодоступних ЗМІ, прозорість фінансування політичних партій, кандидатів, рівність і паритет за ознакою статі.

Нагальною потребою в Україні щодо імплементації норм європейського законодавства у сфері реалізації політичних, виборчих прав, є забезпечення процесу волевиявлення, прозорості підрахунку голосів, унеможливлення використання адміністративного ресурсу, боротьба із правопорушеннями та доступність судового розгляду справ про порушення виборчих прав.

Ще одним знаковим документом, в якому містяться європейські стандарти у сфері волевиявлення, є Роз'яснювальна декларація про стабільність виборчого права, яка забороняє вносити зміни у виборче законодавство за рік до проведення виборів. Цю норму необхідно закріпити і в нашому Виборчому Кодексі, а саме, в Книзі 1 (загальній частині) [9].

Слід також імплементувати норми, затверджені Декларацією про участь жінок на виборах від 2006 року, оскільки в Україні відчувається гендерна дискримінація у виборчому законодавстві, особливо, у сфері пасивного виборчого права. Ми можемо констатувати, що за весь період незалежності, в Україні жодного разу Президентом не ставала жінка, що, частково, впливає із дуже низького кількісного показника участі жінок у виборах різного рівня. Так, на чергові президентські вибори кількість

кандидатів жіночої статі у процентному відношенні складає всього 4,5 % від загальної кількості кандидатів.

Висновки. Можна дійти наступних висновків, що орієнтування України на європейське виборче законодавство набуває публічної оцінки через висновки Венеціанської Комісії.

Імплементувати європейські стандарти виборчого права варто, враховуючи національні особливості розвитку української держави, без прямого наслідування текстів, а з обґрунтуванням історико-правової своєрідності українського шляху розбудови державності. В першу чергу, необхідно імплементувати, так звані, обов'язкові норми, що стосуються реалізації принципів виборчого права, які містяться в універсальних міжнародних актах щодо прав і свобод людини і громадянина. Наприклад,

заборону зміни виборчого законодавства а рік до виборів чи референдуму.

Необхідною умовою забезпечення волевиявлення народу є також покращення соціально-економічна ситуації та боротьба із бідністю, що дає можливість громадянам розсудливо і ефективно брати участь у політичному житті країни.

Обов'язковим у розвитку українського конституціоналізму є запровадження принципу гендерної рівності на всіх рівнях виборів, популяризація та правова едукація жінок, для відсоткового збільшення участі жінок у політичному житті країни. Недопущення проявів сексизму як з боку жінок так і з боку чоловіків.

На освітньому рівні варто проводити постійну профілактику та роз'яснювальну роботу, що варто закріпити як функцію органів Національної Поліції разом із Міністерством освіти та науки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Речицький В. Прості цінності конституціоналізму. *Часопис* "Критика", 2010. URL: <https://krytyka.com/ua/articles/prosti-tsinnosti-konstytutsionalizmu>
2. Погорілко В.Ф. Конституційно-правовий статус Верховної Ради України / В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика. Конституційне право України : підручник / за ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. URL: <http://uristinfo.net/2010-12-18-14-34-28/116-vf-pogorilko-konstitutsijne-pravo>.
3. Висновок щодо поточного конституційного стану в Україні після прийняття конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, ухвалений Європейською Комісією "За демократією через право" на 24-му засіданні 8-9 вересня 1995 року. Проблеми розвитку конституційного законодавства України: збірник висновків Європейської Комісії. К.: Парламентське вид-во, 2010, 498 с.
4. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. 2-е вид., виправ. і доп. Київ : Логос, 2009. 500 с.
5. Ференс Богдан. Революция, сохрани достоинство. Международная политика и общество. URL: <https://www.ipg-journal.io/mnenie/statja/show/revoljucija-sokhrani-dostoinstvo-736/>
6. Висновок щодо конституційного референдуму в Україні, ухвалений Венеціанською Комісією на її 42-му пленарному засіданні: проблеми розвитку конституційного законодавства України: збірник висновку Європейської Комісії. К.: Парламентське вид-во, 2010.
7. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26 січня 2021 р. № 1135-IX. *Голос України* від 10.04.2021. № 67.
8. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин / За ред. В.О. Зайчук. Т. 6. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2014. 684 с.
9. Виборчий кодекс України: Закон України від 14 лютого 2020р № 396-IX. Відомості Верховної Ради України від 14.02.2020 р., № 7, № 8, № 9. Ст. 48.