

enable pupil's and student's youth to study successfully and to become self-reliant personalities, responsible and civic-minded citizens. Active efforts in this direction through practical measures are the common need and the major task of social and humanitarian disciplines.

Our research is oriented to the support of educational reformation processes in Ukraine and involves considerable American researches of merely academic and practical focus. The project is intended for Ukrainian public of higher educational establishments and is focused on implementation within Ukraine. The project is aimed at the promotion of the idea of gender equality as one of educational objectives with the use of educational methods, lectures and workshop sessions that have to be developed with the application of researches of American scientists including such as: Bosteyn, Mace and Musk in the paper "About the gender" make a clear difference between sex and gender. Unfortunately, there is a substitution of one notion with another in society.

James Elliott and Ryan Smyth in the paper "Race, gender and power at workplaces" study various manifestations of relations of power during distribution of workplaces among women and men and various accesses to education programs among youth in the context of gender differences.

Michael Kimmel, editor-in-chief of the international academic journal "Men and Masculinities", the author of research "The Gendered Society" presented his vision of problem of the formation of gender inequality, forms of its presentation in society, mechanism of continual inequality on the basis of gender differences and the difference among professional and qualification orientation of youth in gender categories.

**Keywords:** *gender, legal education, gender-dependent abuse, protection of victims against domestic abuse, shelter.*

УДК 342.8

DOI: 10.31733/2078-3566-2019-2-51-55



**Сердюк Л.М.**<sup>©</sup>

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

### **ЧИ ПОТРІБЕН УКРАЇНІ ВИБОРЧИЙ КОДЕКС: АРГУМЕНТИ «ЗА» І «ПРОТИ»**

Предметом наукового аналізу стали відображені у доктрині конституційного права теоретичні положення щодо необхідності запровадження в національну правову систему України Виборчого кодексу. Наведено аргументи на підтримку ухвалення Верховною Радою України вищевказаного нормативно-правового акта, а також контраргументи з цього питання.

**Ключові слова:** *кодекс, Виборчий кодекс, виборче законодавство, кодифікація законодавства, Верховна Рада України.*

**Постановка проблеми.** 27-річна історія незалежної України свідчить, що проведення чергових виборів до загальнодержавних представницьких органів влади відбувається на основі суттєво оновленого виборчого законодавства. Не є винятком і виборчий процес 2019 року. Він відрізняється не лише кількістю бажаючих вибороти представницькі мандати, але й наміром окремих парламентарів змінити існуючу виборчу систему щодо виборів народних депутатів України з мажоритарно-пропорційної із закритими списками на аналогічну з відкритими списками, що виявився у розробці та реєстрації відповідних законопроектів.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання кодифікації виборчого законодавства не є новим для юридичної науки. Більше того, воно знайшло не лише своє теоретичне вирішення, але й практичну реалізацію шляхом ухвалення виборчих кодексів у багатьох європейських державах. Як зазначає В. Несторович, у Європі виборчий кодекс застосовується більше ніж у 20 державах: Албанії, Болгарії, Боснії, Герцеговині, Республіці Македонія, Бельгії, Іспанії, Люксембурзі, Нідерландах, Норвегії, Польщі, Швеції, Фінляндії, Франції тощо. Досить активно почали здійснювати кодифікацію виборчого законодавства пострадянські країни. Сьогодні Виборчий кодекс

© Сердюк Л.М., 2019

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1732-8737>

[liliyadp255@gmail.com](mailto:liliyadp255@gmail.com)

застосовується в Азербайджані, Республіці Білорусь, Вірменії, Грузії, Молдові та Туркменістані. Нетривалий час (протягом 1993 – 1995 років) Виборчий кодекс діяв у Казахстані. Виборчі кодекси були ухвалені у низці суб'єктів Російської Федерації, наприклад, в Алтайському краї, Белгородській, Воронежській, Свердловській, Тверській та Тюменській областях за умови відсутності Федерального виборчого кодексу РФ [1, с. 73].

На особливу увагу в контексті теми дослідження заслуговують наукові праці таких вітчизняних правників: М. Ставнійчук «Щодо питання кодифікації виборчого законодавства» [2], Є. Євграфова «Виборче право – складова конституційного процесу» [3], О. Айвазовської «Байки про Виборчий кодекс» [4] і В. Нестеровича «Виборче право України» [1].

**Метою** цієї статті є оцінка аргументів на підтримку ухвалення Верховною Радою України Виборчого кодексу, а також контраргументів із цього приводу.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до статті 1 Конституції України наша держава де-юре визнана суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою. Хоча принципи демократичної, соціальної і правової держави не можуть бути повністю усвідомленими поза системою, яку вони утворюють, у контексті теми цієї статті виникає необхідність розкриття змісту принципу демократичної держави, що все ж має відносну самостійність.

У науково-практичному коментарі Основного Закону нашої держави зазначається: «проголошення в ст. 1 Основного Закону, що Україна є демократичною державою, означає, що вона заснована на здійсненні реального народовладдя, повазі до прав і свобод людини і громадянина, на їх активній участі у формуванні державного апарату і здійсненні контролю за його діяльністю через вибори і представницькі установи» [5, с. 11].

Демократичною вважається держава, якій властиві такі риси, як: гарантованість основних прав і свобод громадян, рівність прав усіх громадян на участь в управлінні державою; виборність представницьких органів публічної влади й окремих посадових осіб; юридично визначена строковість повноважень представницьких органів; реалізація принципу поділу влади; підконтрольність і відповідальність органів держави, політична багатоманітність; прийняття рішення більшістю голосів із урахуванням прав меншості [5, с. 11].

Принцип демократичної держави набуває конкретизації та розвитку в інших статтях і розділах Конституції, що присвячені питанням правового регулювання забезпечення прав і свобод людини та громадянина, проведення референдумів і виборів, формування вищих органів державної влади та контролю за їх діяльністю, становлення місцевого самоврядування [5, с. 11].

Зі змісту наведених суджень В. Тація про принцип демократичної держави впливає доволі важливий у методологічному плані висновок про неможливість існування сучасної демократії без таких її форм прояву, як вибори і референдум, які, щоправда, набувають своєї конкретизації та розвитку не лише в інших статтях і розділах Основного Закону Української держави, як стверджує вчений, але й у інших законодавчих актах, які в своїй сукупності утворюють виборче законодавство та законодавство про референдум, відповідно.

На відміну від останнього, що, як відомо, являє сьогодні повну прогалину через втрату чинності Законом України «Про всеукраїнський референдум» внаслідок визнання його неконституційним за рішенням Конституційного Суду України, а також неприйняття Верховною Радою України Закону «Про місцеві референдуми», виборче законодавство нашої держави, як явище правової дійсності, позбавлене стабільності і зазнає постійних змін. Підтвердженням цьому може слугувати хоча б той факт, що за часів незалежності України вже кілька разів перед проведенням виборів до Верховної Ради України змінювалася виборча система, не говорячи вже про зміну тих аспектів виборчого процесу, які не вважаються принциповими. Зважаючи на це, у науковому та політичному загалом обґрунтовано наголошувалося на необхідності ухвалення Українським Парламентом Виборчого кодексу. Більше того, мали місце спроби окремих народних депутатів і навіть інституту громадянського суспільства (Комітету виборців України) ініціювати питання про ухвалення Верховною Радою України такого юридичного документа, однак вони не отримали свого логічного завершення.

У науковій літературі наводяться такі найбільш вагомі, на нашу думку, аргументи щодо необхідності кодифікації виборчого законодавства: 1) прийняття Виборчого кодексу України сприятиме зведенню до єдиного законодавчого акта різних виборчих законів, що надасть вітчизняному виборчому законодавству значно більшої системності та упорядкованості; 2) кодифікація виборчого законодавства дозво-

лить уніфікувати спільні для всіх видів виборів принципи виборчого права, засади виборчого процесу, порядок обчислення строків та порядок здійснення багатьох виборчих процедур; 3) Виборчий кодекс, як свідчить безпосередній досвід реалізації різних видів законодавчих актів, є більш зручною формою для практичного застосування та використання, ніж низка різних виборчих законів; 4) визначені у Виборчому кодексі виборчі правила за рахунок їх поєднання в одному законодавчому акті є більш доступними та зрозумілими для виборців, членів виборчих комісій та інших суб'єктів виборчого процесу; 5) кодифікація виборчого законодавства дозволить уникнути під час регулювання схожих суспільних відносин, які пов'язані з підготовкою та проведенням різних видів виборів в Україні, дублювання, виникнення прогалин і колізій; 6) прийняття Виборчого кодексу України є кроком щодо наближення вітчизняного виборчого законодавства до європейських виборчих стандартів та відповідає загальноєвропейській тенденції, за якої все більше демократичних країн урегульовують виборчі відносини виборчим кодексом [1, с. 71-72].

Противники цієї ідеї наводять такі контраргументи: 1) у прийнятті Виборчого кодексу України відсутня практична необхідність та доцільність, оскільки для вдосконалення вітчизняного виборчого законодавства достатньо прийняти більш якісні за змістом виборчі закони; 2) окремі виборчі закони дозволяють краще врахувати специфіку того чи іншого виду виборів, ніж загальний для усіх видів виборів Виборчий кодекс України; 3) прийняття Виборчого кодексу України не вплине на стабільність національного виборчого законодавства, оскільки за юридичною силою кодекс має однакову силу із законом, а їх прийняття чи внесення до них змін здійснюється фактично за однаковою законодавчою процедурою; 4) багато країн з міцними демократичними традиціями ефективно регулюють порядок проведення виборів різними виборчими законами за відсутності Виборчого кодексу; 5) прийняття Виборчого кодексу України є передчасним через неготовність вітчизняного виборчого законодавства до кодифікації через його помітну нестабільність та надмірну політизованість [1, с. 78].

Оцінка вищенаведених аргументів свідчить про те, що не всі вони мають достатній ступінь переконливості. Так, зокрема, визначені у Виборчому кодексі виборчі правила за рахунок їх поєднання в одному законодавчому акті, можливо, і є більш доступними для виборців, членів виборчих комісій та інших суб'єктів виборчого процесу, однак це автоматично не означає, що вони є більше зрозумілими для суб'єктів виборчого процесу, адже останні у своїй переважній більшості через відсутність фахової юридичної освіти та досвіду юридичної діяльності, пов'язаної з організацією та проведенням виборів, не мають навичок правоінтерпретаційної діяльності.

Теза про те, що прийняття Виборчого кодексу України є кроком до наближення вітчизняного виборчого законодавства до європейських виборчих стандартів і відповідає загальноєвропейській тенденції, за якої все більше демократичних країн урегульовують виборчі відносини виборчим кодексом, фактично нівелюється положенням про те, що багато країн з міцними демократичними традиціями ефективно регулюють порядок проведення виборів різними виборчими законами за відсутності Виборчого кодексу.

Ми не поділяємо повною мірою тези про те, що для вдосконалення вітчизняного виборчого законодавства достатнім є лише прийняття більш якісних за змістом виборчих законів. Переконані, прийняття Виборчого кодексу України є не лише доцільним, але й необхідним з погляду утвердження конституційного правопорядку в нашій державі.

Лише гіпотетично можливою в плані майбутньої перспективи реалізації, а не такою, що відповідає правовій реальності, вважаємо висловлену в правовій доктрині ідею про те, що прийняття Виборчого кодексу України не вплине на стабільність національного виборчого законодавства. Більше того, логічно хибними через невідповідність положенням теорії систематизації законодавства є і наведені на підтвердження цієї ідеї аргументи, що постулюють однакову законодавчу процедуру для прийняття чи внесення змін до згаданих правових актів нормативного характеру.

З огляду на норми Регламенту Верховної Ради України, В. Риндюк указує на такі відмінні від звичайного законодавчого акта особливості процедури прийняття кодифікаційного акта: 1) не допускається остаточне прийняття проектів кодексів відразу після першого чи другого читання, навіть якщо проект кодексу визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів апарату Верховної Ради України; 2) на відміну від звичайного законодавчого акта

для проекту кодексу не допускається скорочення десятиденного строку, відведеного на подання пропозицій до повторного першого читання проекту кодексу, рішенням Верховної Ради про одноразове відхилення (ad hoc) від процедури, визначеної Регламентом; 3) при розгляді проекту кодексу у першому читанні не допускається прийняття Верховною Радою України процедурного рішення про обговорення його за скороченою процедурою; 4) на відміну від звичайного законодавчого акта не допускається скорочення строків подання пропозицій і поправок до проекту кодексу, який готується до другого читання за рішенням Верховної Ради України про одноразове відхилення (ad hoc) від закріплених у Регламенті положень [6, с. 165].

Неприпустимою через відсутність політичної волі законодавця вважаємо підміну тези про його (Парламенту) неготовність до кодифікації національного виборчого законодавства неготовністю самого законодавства до кодифікації. Вже сам факт наявності необхідної сукупності законодавчих актів, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з організацією та проведенням виборів в Україні, свідчить про попередню готовність виборчого законодавства до його можливої кодифікації.

Не витримує критики й аргументація передчасності ухвалення Парламентом Виборчого кодексу України. Однією з причин очевидної нестабільності виборчого законодавства, на нашу думку, саме і є відсутність виборчого кодексу. Що ж до надмірної політизованості виборчого законодавства, то уникнути її можна лише за умови залучення до розробки Виборчого кодексу України не тільки і не стільки політиків, скільки фахівців у галузі права, здатних до правового моделювання поведінки учасників виборчого процесу з урахуванням подальшої перспективи його розвитку.

**Висновки.** Вищевикладене надає підстави для висновку не лише про кількісну, але й, що більше важливо, якісну перевагу аргументів на користь якнайшвидшого ухвалення Українським Парламентом Виборчого кодексу України. Цей юридичний документ, за умови його якісної підготовки, не лише забезпечить стабільність виборчого процесу, але й слугуватиме надійною юридичною гарантією реалізації громадянами своїх виборчих прав.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Нестерович В.Ф. Виборче право України: підручник. Київ: Ліра-К, 2017. 504 с.
2. Ставнійчук М. Щодо питання кодифікації виборчого законодавства. *Юридичний журнал*. 2004. № 1. С. 10.
3. Євграфова С. Виборче право – складова конституційного процесу / С. Євграфова, П. Євграфов. *Віче*. 2015. № 16. С. 3.
4. Айвазовська О. Байки про Виборчий кодекс. *Українська правда*. 2013. 9 вересня. URL: <http://bit.ly/2gp8uy>.
5. Конституція України: науково-практичний коментар / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. Харків: Право; Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 808 с.
6. Риндюк В.І. Кодифікаційна техніка та її особливості. *Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка* / Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик, Л.М. Горбунова та ін.; за заг. ред. О.І. Ющика. Київ Парламентське вид-во, 2007. С. 143-165.

*Надійшла до редакції 21.06.2019*

#### *References*

1. Nesterovych, V.F. (2017) *Vyborche pravo Ukrainy* [The suffrage of Ukraine]: pidruchnyk. Kyiv: Lira-K [in Ukr.].
2. Stavniychuk, M. (2004) *Shchodo pytannya kodyfikatsiyi vyborchoho zakonodavstva* [Concerning the Codification of Electoral Law]. *Yurydychnyy zhurnal*, 1, 10 [in Ukr.].
3. Yevhrafova, YE. (2015) *Vyborche pravo – skladova konstytutsiynoho protsesu* [Electoral law – a component of the constitutional process] / YE. Yevhrafova, P. Yevhrafov. *Viche*, 16, 3 [in Ukr.].
4. Ayvazovs'ka, O. (2013) *Bayky pro Vyborchyy kodeks* [Fables about the Election Code]. *Ukrayins'ka Pravda*, 9/09. URL: <http://bit.ly/2gp8uy> [in Ukr.].
5. *Konstytutsiya Ukrainy: naukovopraktychnyy komentar* (2003) [The Constitution of Ukraine: scientific and practical commentary] / V.B. Aver'yanov, O.V. Batanov, YU.V. Baulin ta in.; red. kol. V.YA. Tatsiy, YU.P. Bytyak, YU.M. Hroshevoy ta in. Kharkiv: Pravo; Kyiv: Vydavnychyy Dim «In Yure» [in Ukr.].
6. Ryndyuk, V.I. (2007) *Kodyfikatsiyina tekhnika ta yiyi osoblyvosti* [Codification technique and its features]. *Kodyfikatsiya zakonodavstva Ukrainy: teoriya, metodolohiya, tekhnika* / YU.S. Shemshuchenko, O.I. Yushchyk, L.M. Horbunova ta in.; za zah. red. O.I. Yushchyka. Kyiv Parliament-s'ke vyd-vo, 143-165 [in Ukr.].

#### SUMMARY

**Serdyuk L. M. Is Ukraine Needing Election Code: Pros and Cons.** The subject of scientific analysis was the reflection in the doctrine of constitutional law of the theoretical provisions regarding the need to implement the Election Code into the national legal system of Ukraine, as well as counterarguments in this regard. Their assessment suggests that not all of them have a sufficient degree of credibility, namely:

1) the election rules defined in the Electoral Code due to their combination in one legislative act may be more accessible to voters, election commissions members and other subjects of the electoral procedure. However, this does not automatically mean that they are more understandable for the electoral procedure actors, since the latter, due to lack of professional legal education and experience in the juridical activity connected with the organization and conduct of elections, in their vast majority do not have the skills of law-interpreting activity;

2) the thesis that the adoption of the Electoral Code of Ukraine is a step towards the approximation of the election legislation to the European election standards and is in line with the general European tendency in which more and more democratic countries regulate election relations. The Election Code is actually offset by the theoretical provisions that many countries with strong democratic traditions effectively regulate the election procedure by various election laws in the absence of the Election Code.

3) we do not fully share the thesis that for the improvement of national election legislation only the adoption of more qualitative content of election laws is sufficient. The author is convinced that the adoption of the Election Code of Ukraine is not only appropriate but also necessary in terms of the establishment of constitutional order in our country;

4) only hypothetically possible in terms of the future prospect of implementation, and not as relevant to legal reality, we consider the idea expressed in the legal doctrine that the adoption of the Election Code of Ukraine will not affect the stability of national electoral legislation. Moreover, it is logically false because of the inconsistency with the provisions of the theory of systematization of legislation and the arguments put forward in support of this idea, postulating the same legislative procedure for the adoption or amendment of the aforementioned legal acts of a normative nature, are also indicated;

5) due to the lack of legislator's political will the substitution of the thesis about the Parliament's unwillingness to codify the national electoral legislation with the unwillingness of the legislation itself to codify. The very fact of having the necessary set of legislative acts regulating social relations associated with the organization and conduct of elections in Ukraine indicates the preliminary readiness of the electoral legislation for its possible codification is considered to be inadmissible;

6) the criticism and argumentation of the premature adoption by the Parliament of the Election Code of Ukraine can not withstand. One of the reasons for the apparent instability of election legislation, in the author's opinion, is precisely the lack of an election code. Regarding the excessive politicization of election legislation, it is possible to avoid it only if it involves not only politicians, but also specialists in the field of law, capable of legal modeling of the behavior of the election procedure taking into account the further prospect of its development in the elaboration of the Election Code of Ukraine.

The foregoing proves not only the quantitative but also, more importantly, qualitative advantage of arguments in favor of the early adoption by the Ukrainian Parliament of the Election Code of Ukraine. This legal document, subject to its qualitative preparation, will not only ensure the stability of the election procedure, but will also serve as a reliable legal guarantee of the citizens' exercise of their election rights.

**Keywords:** *code, election code, election law, codification of legislation, Verkhovna Rada of Ukraine.*