

Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
Київський національний університет ім. Т. Г. Шевченка
Офіс координатора проектів ОБСЄ в Україні
Американська асоціація юристів. Ініціатива з верховенства права
Українська асоціація порівняльного правознавства

ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОЗНАВСТВО

Київ
2009

ББК
УДК

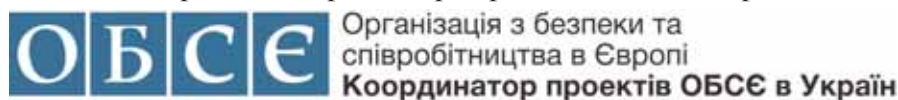
*Рекомендовано до друку
Вченою радою Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

*Рекомендовано до друку
Вченою радою юридичного факультету
Київського національного університету ім. Т. Г. Шевченка*

Редакційна колегія:

Шемшученко Ю. С., Губерський Л. В., Гриценко І. С. (співголови),
Кресін О. В. (*вчений секретар*), Копійка В. В., Кохановська О. В., Муравйов В. І.,
Денисов В. Н., Оніщенко Н. М., Тихомиров Ю. О., Скакун О. Ф., Луць Л. А.,
Шевчук С. В., Кнаул А., Вік Ш., Павличенко П. Г., Оксамитний В. В., Ромашов Р. А.,
Тихомиров О. Д., Костенко О. М., Шевченко Я. М., Воронова Л. К., Безклубий І. А.,
Щербина В. С., Майданик Р. А., Лотюк О. С., Мірошніченко А. М.,
Баймуратов М. О., Волошин Ю. О.

Видано за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні



У цій публікації висловлені виключно погляди авторів та учасників конференції. Вони не обов'язково відображають офіційну позицію Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

Видано за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та Ініціативи з верховенства права Американської асоціації юристів



Порівняльне правознавство: 3б. статей / За ред. Ю. С. Шемшученка, Л. В. Губерського, І. С. Гриценка; упор. О. В. Кресін, за участі О. . Ткаченка, К. О. Черниченка. – К.: Логос, 2009. – _____ с.

ISBN

У збірнику опубліковано матеріали міжнародного наукового симпозиуму «Дні порівняльного правознавства», який відбувся в Києві з 8 по 11 квітня 2009 р. Статті присвячено методології порівняльного правознавства, типології й класифікації правових систем сучасності, їх трансформації та взаємодії, проблемам викладання порівняльно-правових дисциплін у вищих навчальних закладах, наднаціональним тенденціям у розвитку права, порівняльним аспектам вивчення міжнародного та європейського права.

ББК ____

ISBN 978-_____

© Кол. авторів, 2009
© Логос, 2009

ДЕРЕВ'ЯНКО Сергій Миронович,
*кандидат історичних наук,
доцент кафедри конституційного, міжнародного
та адміністративного права
Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника*

ЄВРОПЕЙСЬКІ ВИБОРЧІ СТАНДАРТИ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ПРО РЕФЕРЕНДУМИ

Недосконалість чинного законодавства України про референдуми, про що чимало сказано вченими і політиками, нагальна суспільна потреба його оновлення пов'язані із ініціюванням та реальними перспективами проведення конституційного всеукраїнського референдуму. Необхідність вивчення та використання європейських виборчих стандартів об'єктивується прагненням України до євро- та євроатлантичної інтеграції. «Терміново поновити проект реформування Конституції, у тісній співпраці з Венеціанською Комісією, з тим, щоб вдосконалити Основний Закон України та привести його у відповідність до європейських стандартів» закликала політичні сили України Парламентська Асамблея Ради Європи (п. 15.1 Резолюції від 19 квітня 2007 р.), рекомендуючи органам влади схвалити та ввести в дію без дальшого зволікання базові конституційні закони (п. 15.2), серед них — закон про референдум¹.

Порівняльне звернення до європейських виборчих стандартів притаманне авторам більшості наукових праць, підручників та навчальних посібників із конституційного, виборчого і референдного права України і зарубіжних країн², проте використовується воно здебільшого ілюстративно. Глибшому розумінню цих стандартів сприятиме здійснювана Інститутом виборчого права публікація документів авторитетних міжнародних інституцій Ради Європи на сторінках журналу «Вибори та демократія», їх видання окремою збіркою³, змістовне аналітичне видання Лабораторії законодавчих ініціатив⁴.

Метою статті є з'ясування відповідності норм законодавства України про референдуми до європейських виборчих стандартів, визначення потреби та перспектив їх імплементації, що видається науково і практично значимим.

Інститут референдуму — продукт власне європейської цивілізації, а тому для українських законотворців корисним є використання нагромадженого впродовж століть досвіду його конституційно-правового регулювання.

Під європейськими виборчими стандартами розуміють сформульовані у міжнародно-правових актах принципи права, що стосуються виборчих прав громадян, організації і проведення виборів.

До джерел віднесемо рекомендаційного характеру документи міжнародних організацій Ради Європи: окремі доповіді, резолюції, рекомендації Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська Комісія), Парламентської Асамблеї Ради Європи, Конгресу місцевих і регіональних влад, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Бюро демократичних інституцій та прав людини. З огляду на предмет дослідження виокремимо ухвалені Європейською комісією за демократію через право на 47-ій пленарній сесії (Венеція, 6–7 липня 2001 р.) «Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні» та «Кодекс належної практики щодо референдумів»,

ухвалений Радою за демократичні вибори на 19-ій сесії (Венеція, 16 грудня 2006 р.) та Венеціанською комісією на 70-ій пленарній сесії (Венеція, 16–17 березня 2007 р.)⁵.

Формою втілення виборчих стандартів, вважаємо, можна розглядати конституції та акти конституційного значення європейських держав. Здійснене порівняльно-типологічне дослідження конституцій України та держав ЄС дає підстави твердити, що широта норм регулювання референдумів є різною, залежно від особливостей національного державотворення, правових традицій, досвіду застосування цієї форми безпосередньої демократії. Принагідно зауважимо, що єдиної конституційної моделі референдуму у державах ЄС не створено, не містять її й Конституція ЄС та Лісабонський договір від 13 грудня 2007 р., який її замінив⁶.

Порівняльний аналіз положень названих документів дає підстави твердити про значну відповідність їх положенням «референдних» норм чинної Конституції України (частина перша ст. 38, ст. 69, 70, 72, 73, 74, пункт 2 частини першої ст. 85, пункт 20 частини першої ст. 92, пункт 6 частини першої ст. 106, пункт 2 частини першої ст. 138, частина перша ст. 143, частина перша ст. 156), чинного Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Поза тим, виникла потреба розширення й конституційного закріплення форм народного волевиявлення, чіткої регламентації проведення всеукраїнського та місцевих референдумів, перспективи чого прямо пов'язані із оновленням Основного закону держави. Однак, поза вагомністю пропозицій у вже відомих документах — проекті нової Конституції України, створеному групою науковців під керівництвом В. М. Шаповала, офіційно внесеному до Національної конституційної ради фракцією Комуністичної партії у Верховній Раді України проекті нової редакції Конституції України, зареєстрованому фракцією Партії регіонів до розгляду у парламенті проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України», а також у проекті стосовно змін до Конституції України, підготовленому Ю.В. Тимошенко та низці інших, ці ідеї, вважаємо, ще цілком не реалізовані. Більш змістовно, на наш погляд, вони виписані у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України», оприлюдненому Президентом України В. А. Ющенком 31 березня 2009 р.

Зміст європейських стандартів щодо референдумів об'єктивується сутнісними характеристиками цієї форми безпосередньої демократії. Частково закладені вони і у проектах так званих «референдних законів», майже два десятки яких за останніх п'ятнадцять років зареєстровано у Верховній Раді України. Найбільш повно, вважаємо, вони відображені у проекті Закону України «Про всеукраїнський референдум», внесеному народним депутатом України Ю. Б. Ключковським 1 лютого 2008 р., реєстр. № 1374-1, а також у проекті Закону України «Про всеукраїнський референдум», розробленому Центром нормопроектного забезпечення діяльності Президента України Національного інституту стратегічних досліджень⁷.

Запровадження європейських стандартів демократії та формування в Україні ефективної політичної системи визначено одним із пріоритетів діяльності Уряду, очолюваного прем'єр-міністром Ю. В. Тимошенко. На виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків», затвердженої його постановою від 16 січня 2008 р. за № 14, «Орієнтовного плану законопроектних робіт на 2008 рік» та «Плану заходів, спрямованих на виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи» (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. за № 1002-р) Міністерством юстиції України розроблено і проведено через їх веб-сайт обговорення проектів законів України «Про всеукраїнський референдум» та «Про місцеві референдуми». Зауважимо, що їх авторів відзначає прагнення до широкого і зваженого використання європейського досвіду регулювання референдних правовідносин. Поза певною дискусійністю низки положень цих законопроектів, внесення їх Кабінетом Міністрів України як суб'єктом законодавчої

ініціативи на розгляд Верховної Ради України, стало б суттєвим кроком на шляху реформування національного законодавства, адаптації його до норм законодавства Європейського Союзу.

Проте, у прагненні вже сьогодні адаптувати українське законодавство до європейських стандартів, неприпустимим є їх некритичне запозичення, ігнорування правової спадщини, правової культури і правового менталітету народу України. Слід враховувати, що референдуми 2005 р. у Нідерландах і Франції, громадяни яких більшістю голосів відмовились ратифікувати Конституцію ЄС, наслідки референдуму 2008 р. в Ірландії щодо ратифікації Лісабонського договору стали виразом реального зіткнення різних ціннісних орієнтирів: прагнення до перетворення ЄС у складноорганізовану федеративну державу суперечить європейським традиціям існування сильного інституту національних держав. Тому, принциповим у майбутньому вступі України до НАТО, що можливе лише за наслідками всеукраїнського референдуму, вважаємо, стане не тільки засвоєння європейських стандартів і цінностей, але і необхідність захисту і збереження національної державності та самобутності в умовах глобалізації.

Загалом, національне законодавство про референдуми відзначається демократичністю, значною мірою відповідає європейським виборчим стандартам. У нових законах «Про всеукраїнський референдум» та «Про місцеві референдуми» доцільно було б, насамперед, використати положення названих «Керівних принципів для конституційних референдумів на національному рівні», оскільки досить ймовірним є винесення проекту оновленої Конституції України на всеукраїнський референдум, що повинно надати їй найвищої легітимної політичної і суспільної сили.

1. *Functioning of democratic institutions in Ukraine: Resolution Parliamentary Assembly Council of Europe on 19 April 2007 (16th Sitting), № 1549 (2007)* [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1549.htm>.
2. *Виборче право України: Навч. посібник / За ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук.* — К.: Парламентське вид-во, 2003. — 363 с.; *Кожем'якін П. Г.* Виборче право зарубіжних країн: Навч. посібник. — Дніпропетровськ: Оксамит-Текс, 2006. — 328 с.; *Погорілка В. Ф., Федоренко В. Л.* Референдне право України: Навч. посібник. — К.: Ліра-К, 2006. — 366 с.; *Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 3-х т. — Т. 2 / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка.* — К.: ТОВ «Вид-во «Юрид. Думка», 2008. — 800 с.; та ін.
3. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДІПЛ, ПАРЕ / За ред. Ю. Ключковського.* — К.: ФАДА, ЛТД, 2008. — 340 с.
4. *Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чебаненко, О. Ю. Гришук, Н. В. Колодяжна, А. М. Євгенєва; За ред. Д. С. Ковриженка.* — К.: ФАДА, ЛТД, 2007. — 186 с.
5. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права.* — С. 185 — 212.
6. Див.: *Дерев'янка С. М.* Моделі конституційного референдуму за конституціями України та держав Європейського Союзу: порівняльно-типологічна характеристика // *Часопис Київського університету права.* — 2008. — № 3. — С. 106—110.
7. *Закон України «Про всеукраїнський референдум»: Проект [19 червня 2008 р.]* [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/Table/zak_ref/zak_refer.htm.