

ЩОДО МОЖЛИВОСТІ ОДНОЧАСНОГО ВИСУНЕННЯ ШЛЯХОМ САМОВИСУВАННЯ НА ПОСАДУ МІСЬКОГО ГОЛОВИ І ШЛЯХОМ ВИСУНЕННЯ ВІД ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ - КАНДИДАТОМ У ДЕПУТАТИ МІСЬКОЇ РАДИ

ВЛАСЮК Владислав Вікторович - адвокат

В статті досліджуються питання тлумачення спорного положення одного з законів про проведення виборів. Путем системно-структурного тлумачення, аргументується розмежування виборів городского голови от избрания городского совета. Также аргументируется необходимость применения наиболее благоприятного для частного лица толкования, в частности сквозь призму практики Европейского суда.

Ключові слова: виборче право - висунення шляхом самовисування - висунення від політичної партії - нечіткі закони - найбільш сприятливе тлумачення.

Цього року було внесено суттєві зміни до виборчого законодавства, зокрема до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (надалі – Закон) [1]. Внесені зміни викликали певні суперечності у тлумаченні окремих положень Закону, а отже, і труднощі у правозастосуванні. Більше того, в окремих випадках наслідком неточності положень Закону став значний суспільно-політичний резонанс, зокрема у м. Києві [2]. У даному випадку предметом спорів стала частина шоста статті 35 Закону. Спробуємо висловити власну точку зору щодо тлумачення і застосування цього положення.

Як передбачає частина шоста статті 35 Закону, «особа може бути висунута кандидатом у депутати, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови

шляхом висунення місцевою організацією (місцевими організаціями) лише однієї політичної партії або шляхом самовисування». Проблема полягає в питанні: то чи може одна особа бути одночасно висунутою кандидатом на посаду міського голови шляхом самовисування і кандидатом у депутати міської ради шляхом висунення політичною партією. Нижче ми обґрунтуємо нашу позицію щодо тлумачення вказаного положення, а також спробуємо зорієнтувати щодо правильного його застосування.

Перш за все, слід погодитись, що, відповідно до Закону, вибори міських голів рад чітко відмежовані від виборів депутатів міських рад. Це помітно і з наявності сполучника «та» у назві Закону: «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [виділення автора], і з інших положень Закону.

Так, відповідно до частини другої статті 2 Закону, вибори обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою. Відповідно до частини четвертої цієї ж статті, вибори сільських, селищних, міських голів проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі. Також, згідно зі статтею 4 Закону виборець має право голосу як на виборах депутатів рад, так і на виборах голів рад.

Більше того, вибори міського голови можуть проводитися окремо від виборів

депутатів міської ради. Закріплено різний порядок висунення кандидатів зокрема, абзаци 1, 2 та 3 частини другої статті 35 Закону окремо передбачають способи висунення кандидатів: 1) у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, в тому числі міст Києва та Севастополя, районної у місті ради; 3) на посаду сільського, селищного, міського голови.

Слід вказати також на дихотомію пасивного права бути висунутим, передбачене статтею 10 Закону, якою передбачено, що громадянин України вправі вільно обирати спосіб висунення – через місцеві організації партій або шляхом самовисування. Крім того, відповідно до абзацу 3 частини другої статті 35 Закону, особа може бути висунута на посаду міського голови через місцеві організації партій або шляхом самовисування. У свою чергу, згідно з абзацем першим тієї ж частини статті, особа також може бути висунута кандидатом у депутати міської ради через місцеві організації партій або шляхом самовисування.

Висновок про дискреційність виборчих прав суб'єктів виборчого процесу зробив і Конституційний Суд України у справі 7-рп/99 [3]. Зокрема, Суд дійшов до висновку, що положення частини першої статті 38 Конституції України, за яким громадяни мають право «вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», в контексті положень частини другої статті 78 Конституції України треба розуміти так, що громадянину України надано право вільно бути обраним до будь-якого органу державної влади, зокрема до Верховної Ради України, до органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови.

Таким чином, наведені положення Закону відокремлюють вибори депутатів міської ради від виборів міського голови,

та передбачають право вибору способу висунення.

Для повного розуміння ситуації слід також звернути увагу на ту обставину, що до розглядуваного положення було внесено зміну 8 квітня цього року [4], а саме доповнено словами «або шляхом самовисування». Тобто, до внесення змін, частина шоста статті 35 Закону врегульовувала виключно обмеження висунення кандидата від кількох політичних партій одночасно.

При цьому, внесення змін до частини шостої статті 35 Закону менше ніж за рік до виборів слід вважати невинуватим і таким, що ускладнює її застосування. Зокрема, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Танасе проти Молдови» [5], у якій визнано порушення права на вільні вибори з боку Молдови, серед інших моментів Європейський суд врахував і часовий фактор прийняття парламентом змін до виборчого законодавства за 11 місяців до дня виборів.

Зміни до положення частини шостої статті 35 було внесено 8 квітня ц.р. (а набуло чинності 13 квітня), тобто менше ніж за два місяці до позачергових виборів 25 травня і менше ніж за місяць до закінчення реєстрації кандидатів виборчою комісією. Відповідно, такі дії законодавця заслуговують негативної оцінки в контексті на чіткість і зрозумілість виборчого законодавства з точки зору виборів 25 травня 2014 року.

Таким чином, вищевказане свідчить про необхідність такого тлумачення положення частини шостої статті 35 Закону, що не забороняє особі бути одночасно висунутою кандидатом на посаду міського голови шляхом самовисування і кандидатом у депутати міської ради шляхом висунення політичною партією. У цьому зв'язку, таку ж позицію зайняла і Центральна виборча комісія: «Таким чином, за змістом указаних положень Закону особа, висунута кандидатом у депутати міської ради в багатомандатному виборчому окрузі, може одночасно бути висунута кандидатом на посаду міського голови шляхом самовисування...». Більше того, у свої постанові ЦВК висловила достатньо жорстку пози-

цію «...Попередити Київську міську виборчу комісію про необхідність неухильного дотримання вимог Закону...» [6]. Видається, однією із підстав для саме такої позиції ЦВК стала і практика Європейського суду з прав людини, про що нижче.

У той же час, буквальне тлумачення положення частини шостої статті 35 Закону може бути і таким, що забороняє одночасне висунення від політичної партії і шляхом самовисування. В такому випадку, за припущення саме такого тлумачення, слід розглянути і особливості здійснення тлумачення законодавства.

У цьому зв'язку слід зазначити наступне. Положення частини першої статті 19 Конституції України [7] покладає на суб'єктів владних повноважень імперативні обов'язки діяти виключно у суворій відповідності із положеннями законодавства. Згідно з положенням частин першої і третьої статті 20 Закону, виборчі комісії з місцевих виборів є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення відповідних місцевих виборів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про місцеві вибори; відповідна виборча комісія є постійно діючим колегіальним органом, що в межах своїх повноважень забезпечує організацію та проведення місцевих виборів, і є суб'єктом владних повноважень.

У цьому зв'язку заслуговує на увагу визнане правило про пріоритет норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням, або найбільш сприятливого тлумачення норми. Теоретично можливість використання такого правила при подоланні колізій спеціальних норм пояснюється принципом правової визначеності, який вимагає від правозастосовного органу у випадку неточності, недостатньої чіткості, суперечливості норм права тлумачити таку норму на користь невідного суб'єкта [8]. Принцип правової визначеності спрямований на реалізацію принципу верховенства права, проголошеного в статті 8 Конституції України. Частиною першою статті 8 КАС України передбачено, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права.

Тобто тлумачення повинно здійснюватися не на користь суб'єкта владних повноважень, а на користь громадян. Підставою такого висновку є недостатня чіткість і зрозумілість, а отже, непередбачуваність для застосування положення закону.

У літературі [9] наводиться приклад імплементації в законодавстві правила про пріоритет норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням, а саме частина 7 статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [10] та п.п. 4.1.4., 56.21 Податкового кодексу України [10] (далі – ПК). Зокрема, п. 56.21 ПК передбачає, що у разі, коли норма Кодексу чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі ПК, або коли норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу, рішення приймається на користь платника податків.

Застосування правила про пріоритет норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням впливає також із дослідження практики Європейського суду з прав людини (надалі – Європейський суд).

У справі «Щокін проти України» [11] Європейський суд дійшов до висновку про порушення прав заявника, по-перше, в зв'язку з тим, що відповідне національне законодавство не було чітким і узгодженим та, відповідно, не відповідало вимозі «якості» закону і не забезпечувало адекватність захисту від свавільного втручання у майнові права заявника; по-друге, національними органами не була дотримана вимога законодавства щодо застосування підходу, який був би найбільш сприятливим для заявника, коли у його справі національне законодавство припускало неоднозначне трактування.

Особливої уваги заслуговує позиція Європейського суду, викладена в рішенні у справі «Ковач проти України» [12]. Так, Європейський суд вказав на потенційні ри-

зики порушення виборчих прав через відсутність чіткості у формулюваннях статті 72 Закону України «Про вибори народних депутатів України» та здійсненого тлумачення цієї статті національними органами. Водночас, відповідно до позицій Європейського суду, викладених у його рішенні в справі «Подкользіна проти Латвії» [13], дискреційні повноваження органу, який може ухвалити рішення про скасування реєстрації кандидата, не повинні бути необмежено широкими і мають з достатньою чіткістю обмежуватися положеннями національного закону, який також повинен бути якісним, зокрема відповідати критеріям чіткості та передбачуваності.

У справі «Броньовський проти Польщі» [14] Європейський суд зазначив, що чинні положення національного законодавства потрібно формулювати так, щоб вони були достатньо доступними, чіткими і передбачуваними у практичному застосуванні. У рішенні у справі «Гавенда проти Польщі» [15] та у справі «Аманн проти Швейцарії» [16] Європейський суд відмітив, що якість закону вимагає, щоб він був доступний для осіб і вони також могли передбачити наслідки його застосування, та щоб закон не суперечив принципів верховенства права.

У справі «Фельдек проти Словаччини» [17] Європейський суд підкреслив, що жодна норма не може вважатися «законом», якщо вона не сформульована з точністю, достатньою для того, щоб надати змогу громадянину регулювати свою поведінку: він має бути спроможним – якщо потрібно, після відповідної консультації – передбачити такою мірою, наскільки це є розумним за даних обставин, наслідки, які можуть впливати з його дій.

Таким чином, як положення Конституції та законодавства України, так і практика Європейського суду свідчить про необхідність застосування такого тлумачення до нечіткого формулювання положення частини шостої статті 35 Закону, що здійснюється на користь громадян.

Цікаво, що у випадку позбавлення громадянина його виборчих прав на підставі порушення ним положення частини шостої

статті 35 Закону, таке обмеження ймовірно буде визнано непропорційним, а отже, незаконним. З цього приводу, також неодноразово висловлювався Європейський суд.

Так, у справі «Ковач проти України», зазначено, що скасовуючи рішення про реєстрацію, необхідно переконатися, що існуючі умови не обмежують зазначених прав до тієї міри, яка підриває саму їхню суть і позбавляє їх дієвості; що такі умови встановлено на досягнення легітимної мети; і що застосовані заходи не є непропорційними. Відсутність чіткості у формулюваннях статті 72 Закону «Про вибори народних депутатів України» та потенційні ризики, які для здійснення виборчих прав могли виникати із тлумачення цієї статті національними органами, вимагали від них особливої остороги. Беручи до уваги всі зазначені міркування, Суд дійшов до висновку, що рішення окружної виборчої комісії слід вважати свавільним і непропорційним до будь-якої легітимної мети, на яку посилався Уряд.

У рішенні в справі «Лабіта проти Італії» [18] Європейський суд також вказав на свою роль у оцінці того, чи обмеження, накладені державою, не посягають на суть виборчих прав та їх ефективне здійснення, а також що вони переслідують законну мету та є пропорційними.

У справі «Подкользіна проти Латвії» Європейський суд повторив, що право висувати свою кандидатуру на виборах, яке є невід'ємним складником поняття справжнього демократичного режиму, було б ілюзорним, якби особу в будь-який момент можна було свавільно позбавити цього права. Отже, хоча в абстрактному сенсі держави справді користуються широкою свободою самостійного оцінювання при визначенні критеріїв обрання кандидата, принцип забезпечення ефективності прав вимагає, щоб висновок про незадоволення кандидатом таких критеріїв відповідав низці умов, призначених виключати ухвалення свавільних рішень. Порядок оголошення кандидата таким, що не відповідає відповідним критеріям, має забезпечувати ухвалення справедливого та об'єктивного рішення і запобіган-

ня зловживанням владою з боку відповідного органу.

Таким чином, у контексті положення частини шостої статті 35 Закону, слід звернути на наступне. Дане положення є недостатньо чітким і зрозумілим, а отже, непередбачуваним для застосування. Правильним тлумаченням даного положення нам видається таке, що дозволяє особі, висунутій кандидатом у депутати міської ради в багатомандатному виборчому окрузі, одночасно бути висунутій кандидатом на посаду міського голови шляхом самовисування. Крім того, тлумачення повинно здійснюватись у такий спосіб, який є найбільш сприятливим для особи, а не суб'єкта владних повноважень. Обмеження чи порушення прав особи на підставі тлумачення вказаного положення, таким чином, буде непропорційним і незаконним. Підсумовуючи, законодавцю слід звернути увагу на положення частини шостої статті 35 Закону, зокрема розглянути питання внесення змін з метою привнесення більшої чіткості.

Література

1. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів» № 2487 від 10.07.2010 у редакції від 20.04.2014 [Електронний ресурс] // сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>.
2. йдеться про Лесю Оробець, зокрема тут: [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news_in_brief/2014/05/140514_rl_orobets_election_quit.shtml
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) № 7-рп/99 від 06.07.1999 [Електронний ресурс] // сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99>.
4. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів» № 2487 від 10.07.2010 у редакції від 20.04.2014 [Електронний ресурс] // сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>.
5. Тэнасе против Молдавии [Tănase v. Moldova] Постановление от 27.04.2010 [Електронний ресурс] // сайт Європейського суда по правам человека. – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx#{«languageisocode»: \[«RUS»\], «appno»: \[«7/08»\], «documentcollectionid2»: \[«GRANDCHAMBER»\], «itemid»: \[«001-117484»\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx#{«languageisocode»: [«RUS»], «appno»: [«7/08»], «documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER»], «itemid»: [«001-117484»]}).
6. Постанова Центральної виборчої комісії «Про скасування постанов Київської міської виборчої комісії від 13 травня 2014 року № 2372 та № 2372» від 15.05.2014 № 594 [Електронний ресурс] // сайт Центральної виборчої комісії. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=37327>.
7. Конституція України від 28.06.1996 [Електронний ресурс] // сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
8. Москалюк О. В. Застосування правила пріоритету норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням при подоланні змістовних колізій / Москалюк О. В. // журнал Адвокат. – 2011. – № 11 (134).
9. Ibid
10. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 05.04.2007 у редакції від 17.05.2014 [Електронний ресурс] // сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
11. Case of Shchokin v. Ukraine [Електронний ресурс] // The European Court of Human Rights. – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-100944#{«itemid»: \[«001-100944»\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-100944#{«itemid»: [«001-100944»]}).

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються питання тлумачення спірного положення одного з законів про проведення виборів. Шляхом системно-структурного тлумачення, обґрунтовується відокремлення виборів міського голови від виборів міської ради. Також, обґрунтовується необхідність застосування найбільш сприятливого для особи тлумачення нечітких законів, зокрема через призму практики Європейського суду.

12. Case of Kovach v. Ukraine [Електронний ресурс]//The European Court of Human Rights. – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-84959#{"itemid":\["001-84959"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-84959#{).

13. Case of Podkolzina v. Latvia [Електронний ресурс]//The European Court of Human Rights. – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60417#{"itemid":\["001-60417"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60417#{).

14. Case of Broniowski v. Poland [Електронний ресурс]//The European Court of Human Rights. – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61828#{"itemid":\["001-61828"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61828#{).

15. Case of Gawęda v. Poland [Електронний ресурс]//The European Court of Human

SUMMARY

The article discusses issues of interpretation of certain election law unclear provisions. Through structural interpretation, the conclusion is reached that the elections of a mayor and of a municipal council are different. The most favoured interpretation for a private person, in case of ambiguity of laws, is advocated, with particular regard to European human rights court decisions.

Rights. – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60325#{"itemid":\["001-60325"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60325#{).

16. Case of Amann v. Switzerland [Електронний ресурс]//The European Court of Human Rights. – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58497#{"itemid":\["001-58497"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58497#{).

17. Case of Feldek v. Slovakia [Електронний ресурс]//The European Court of Human Rights. – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59588#{"itemid":\["001-59588"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59588#{).

18. Case of Labita v. Italy [Електронний ресурс] // The European Court of Human Rights. – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58559#{"itemid":\["001-58559"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58559#{).