
**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В АСПЕКТІ ДОДЕРЖАННЯ
МІЖНАРОДНИХ ВИБОРЧИХ СТАНДАРТІВ**

Відповідно до Конституції України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Підвищений рівень вимог щодо легітиматії цієї найвищої державної посади обумовлює особливі вимоги щодо конструювання законодавства про вибори, яке повинно мати високий рівень юридичної техніки, відповідати міжнародним виборчим стандартам і загальноновизнаним принципам виборчого права. Для сучасної України, яка перебуває на етапі становлення власної державності й радикального оновлення усіх сфер суспільного життя, це питання набуває особливої актуальності та гостроти. За всі роки незалежності в Україні склалася практика, коли перед кожними черговими виборами законодавець змінює виборчі норми. При цьому деякі новели не завжди відповідають сучасним потребам і не сприяють проведенню демократичного та прозорого волевиявлення. Так, існуючі положення Закону України «Про вибори Президента України» [1] (далі – Закон) викликають у багатьох науковців у галузі виборчого законодавства сумніви щодо їх доцільності та відповідності Конституції України й міжнародним виборчим стандартам.

Окреслюючи ступінь наукової розробленості зазначеної проблеми, слід зауважити, що питання про вибори Президента України стали предметом глибоких наукових досліджень лише з часу започаткування цього інституту в нашій державі, тобто з 1991 року. Зокрема, питання щодо способу та порядку обрання глави держави в Україні були висвітлені в працях Ф. Г. Бурчака [2], В. М. Шаповала [3], В. Ф. Погорілка [4]. На окрему увагу заслуговує монографія вітчизняних конституціоналістів Ю. М. Тодики та В. Д. Яворського «Президент України: конституційно-правовий статус» [5], у якій розглядаються теоретичні та практичні аспекти виборів Президента України. Останні дослідження О. Волощук [6], М. Ставнійчук [7; 8] присвячені безпосередньо процедурним питанням організації виборів

глави держави. Однак, зважаючи на постійну новелізацію виборчого законодавства, питання організації виборчого процесу глави української держави потребує постійної уваги і поглибленого юридичного аналізу.

Виходячи з вищезазначеного, **метою** даної статті є аналіз положень закону про вибори Президента України, що є найбільш дискусійними та викликають сумніви щодо їх демократичного характеру, а також розроблення пропозицій щодо їх усунення.

Верховною Радою України 21 серпня 2009 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» [9], яким були внесені поправки до існуючого закону. На думку Президента України, цей акт не створює ефективного механізму та узгоджених системних процедурних гарантій підготовки, організації і проведення виборів, які б відповідали загальноновизнаним універсальним принципам виборчого права та європейським стандартам, не забезпечує впровадження фундаментальних засад виборчого права та належних умов для об'єктивного, неупередженого спостереження за перебігом виборів і, як наслідок, не дає змоги забезпечити проведення прозорих, демократичних виборів Президента України, встановити реальне вільне волевиявлення громадян України [10].

Стаття 49 Закону вимагає внеску від партії (виборчого блоку) або незалежного кандидата у сумі 2 500 000 грн. Ця фінансова вимога (у попередній редакції закону – 500 000 грн.) помітно зросла та може розглядатися як необґрунтоване обмеження щодо кандидатів, особливо для представників малих партій або осіб, що вирішили виступити як незалежні кандидати. До того ж, ця вимога є не досить обґрунтованою з огляду на доволі ускладнений порядок її повернення. Зазначена стаття передбачає повернення застави лише для тих партій (блоків) та кандидатів, які пройшли у другий тур. Таким чином, створена ситуація, коли переможець у першому турі не отримує своєї застави. Вважаємо, що як застава, так і умови

її повернення у ст. 49 є завищеними та можуть відвернути потенційних кандидатів від участі у виборах. Президент України зауважив, що зазначена новела змінює правову природу грошової застави у виборчому процесі і перетворює її на плату державі за реалізацію виборцем пасивного виборчого права, суттєво обмежує пасивне виборче право громадян, гарантоване ч. 1 ст. 38 Конституції України, значно ускладнює порівняно з нормами Закону України «Про вибори Президента України» в редакції 2004 р. реалізацію права громадянина України бути обраним на пост Президента України шляхом самовисування. Ця норма не відповідає й ч. 3 ст. 22 Конституції України, за якою при внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, ч. 2 ст. 24 Основного Закону держави, згідно з якою не може бути привілеїв чи обмежень, зокрема за ознакою майнового стану, ч. 1, 2 ст. 64 Конституції України, відповідно до якої конституційні права громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України, а окремі обмеження виборчих прав громадян допускаються в умовах воєнного або надзвичайного стану. Такий підхід не відповідає і європейським стандартам щодо розміру грошової застави на виборах, порядку її відшкодування, закріпленим у Кодексі належної практики у виборчих справах, що був ухвалений Венеціанською комісією, згідно з яким «сума застави та кількість голосів, необхідна для її повернення, не мають бути завищеними» [11]. Конституційний Суд України у рішенні від 30 січня 2002 р. №2-рп/2002 [12] у справі про виборчу заставу відзначив: «Як показує світовий досвід, розмір грошової застави встановлюється залежно від майнової спроможності переважної більшості населення країни. Порушення цієї вимоги може суттєво обмежити кількість претендентів на місця в парламенті, особливо від фінансово незабезпечених партій (блоків) та кандидатів у депутати. Проте визначення соціально орієнтованого розміру грошової застави є питанням політичної доцільності».

Закон передбачає і певні складнощі щодо організації виборів. Занепокоєння викликає кількість виборців, які закріплені за відповідною дільничною комісією. Стаття 20 Закону запроваджує виборчі дільниці трьох розмірів: малі, середні і великі. Виборчі дільниці можуть мати відповідно 50–500 виборців, 500–1500 виборців і 1500–3000 виборців. Висновок

спостережної місії ОБСЄ/БДПЛ, висловлений у Заключному звіті зі спостереження за виборами Президента України 31 жовтня, 21 листопада та 26 грудня 2004 р., рекомендував зменшити максимальну кількість виборців для покращення ефективності роботи виборчих комісій, оскільки дільниці з 3000 виборців визнаються адміністративним тягарем, який знижує ефективність голосування [13]. Окрім того, українське законодавство щодо парламентських виборів встановлює максимальну кількість 2 500 виборців на дільницю (БДПЛ ОБСЄ закликало до ще більшого зниження). Венеціанська комісія рекомендує внести до закону зміни, які б встановлювали, що у тих місцях, де є необхідні можливості, кількість виборців на дільницю знижується до більш контрольованого рівня – між 1000 і 1500 [14]. Системний аналіз Закону України «Про вибори Президента України» дає можливість дійти висновку про те, що передбачена наведеним положенням класифікація виборчих дільниць залежно від кількості виборців не знайшла свого розвитку в інших положеннях цього закону, зокрема в частині встановлення різної чисельності складу дільничних виборчих комісій залежно від кількості виборців на виборчій дільниці. На нашу думку, зміни, що передбачали б таку диференціацію, сприяли б оптимізації організації виборчого процесу на виборах Президента України, в тому числі рівному представництву кандидатів на пост Президента України при формуванні керівного складу дільничних виборчих комісій.

Згідно з положенням ч. 9 ст. 30 Закону запроваджується спрощений порядок зміни голови, заступника голови або секретаря виборчої комісії. Так, відповідно до ч. 13 ст. 28 Закону таке рішення буде прийматися двома третинами членів комісії від присутніх на її засіданні, а в день голосування та під час повторного голосування при підрахунку голосів, а також при встановленні підсумків голосування у межах територіального виборчого округу – більшістю голосів від присутніх членів комісії. На наш погляд, зазначені зміни можуть стати потенційною причиною створення «штучної кількості» присутніх членів комісії для бажаної зміни керівництва комісії, різко збільшують імовірність судових позовів щодо виборчого процесу та в цілому дестабілюють роботу виборчих комісій. Те ж саме стосується і положення ч. 2 зазначеної статті, яка надає особі, що призначає члена виборчої комісії, необмежене право відкликати його

в будь-який час, навіть якщо член комісії виконував свої обов'язки професійно і відповідно до законодавства. Таке положення може піддати членів виборчих комісій політичному тиску і погрозам про звільнення у разі голосування члена комісії всупереч «інструкціям» особи, що його призначила. Це є хибною практикою, оскільки члени комісій мають діяти неупереджено і незалежно від політичної мотивації кандидата, що їх призначив. Посадові особи, що організують вибори, мають бути повністю вільні від політичного впливу чи тиску. Вищезгаданий Кодекс належної практики у виборчих справах зазначає: «Структури, що призначають членів виборчих комісій, не повинні мати необмежене право їхнього звільнення». Таким чином, необхідно внести до закону зміни з тим, щоб забезпечити можливість звільнення членів виборчої комісії лише за невиконання обов'язків, визначених виборчим законодавством.

Викликають заперечення передбачені Законом зміни порядку встановлення результатів виборів Президента України, їх офіційного оприлюднення. Новою редакцією ч. 3 ст. 84 Закону передбачається, що про обрання Президента України за підсумками голосування у день виборів Центральна виборча комісія оформлює протокол. Попередня редакція відповідної норми Закону України «Про вибори Президента України» передбачала в цьому випадку прийняття Центральною виборчою комісією рішення, що відповідно до ст. 12 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» приймається у формі постанови. Водночас відповідно до нової редакції ст. 92 Закону, ч. 3 ст. 172, ч. 6 ст. 176 Кодексу адміністративного судочинства України до суду можуть бути оскаржені лише рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії. Новою редакцією ст. 99 Закону України «Про вибори Президента України» також передбачено, що до суду можуть бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, у тому числі рішення Центральної виборчої комісії із встановлення результатів виборів. Якщо брати до уваги те, що пропонувані змінами до ч. 3 ст. 84 Закону виключається прийняття Центральною виборчою комісією власного рішення про обрання Президента України, а також те, що до суду можуть бути оскаржені лише рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії, це унеможливить оскарження до суду власного рішення про обрання Президента України через його відсутність як

такого. Позбавлення можливості оскаржити до суду результат виборів не відповідає ч. 1 ст. 55 Конституції України, яка гарантує кожному судовий захист своїх прав, у тому числі й закріпленого ч. 1 ст. 38 Основного Закону конституційного права обирати і бути обраним, ч. 2, 3 ст. 22 Конституції України, за якими конституційні права гарантуються і не можуть бути скасовані, при внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав. Це також не відповідає ч. 2 ст. 124 Конституції України, за якою юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Вважаємо більш доцільним викладення даної норми таким чином, що про обрання Президента України Центральна виборча комісія має прийняти рішення із зазначенням прізвища, імені, по батькові обраного Президента України, його року народження, професії, посади (заняття), місця роботи, місця проживання, партійності, суб'єкта висування.

Не відповідає наведеним нормам Конституції України і нова редакція ст. 86 Закону, за якою Центральна виборча комісія на своєму засіданні оголошує результати виборів Президента України, про що зазначається у протоколі засідання Комісії; офіційним оголошенням результатів виборів Президента України є оголошення головуючим на засіданні Центральної виборчої комісії результатів виборів Президента України, витяг з протоколу засідання Центральної виборчої комісії про офіційне оголошення Центральною виборчою комісією результатів виборів Президента України є підставою для звільнення з роботи (посади), не сумісної із обійняттям поста Президента України, та прийняття рішення про припинення дії представницького мандата особи, обраної Президентом України. Отже, зазначеними змінами зі ст. 86 Закону України «Про вибори Президента України» було виключено положення, за яким Центральна виборча комісія не пізніше як на третій день з дня встановлення результатів виборів офіційно оприлюднює результати виборів Президента України у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» із зазначенням прізвища, імені, по батькові обраного Президента України, його року народження, професії, посади (заняття), місця роботи, місця проживання, партійності, суб'єкта висування. Такі зміни, крім наведених вище норм Основного Закону держави, суперечать принципу верховенства права, який за ч. 1 ст. 8 Конституції України

визнається і діє в Україні, а також засадам публічності та відкритості виборчого процесу, визначеним у ст. 11 Закону України «Про вибори Президента України». Таким чином, необхідно внести зміни з метою закріплення обов'язкової публікації результатів виборів в офіційних виданнях.

Не відповідають Конституції України і положення щодо строку оскарження результатів виборів. За новими редакціями ч. 5, 6 ст. 99 Закону суд розглядає та вирішує адміністративні справи, визначені Законом України «Про вибори Президента України», протягом двох днів з часу закінчення голосування на виборчих дільницях; позови, не розглянуті судом протягом двох днів, залишаються без розгляду. Відповідно до Основного Закону України права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Невиконання судом вимоги щодо розгляду справ у стислий строк (протягом двох днів з часу закінчення голосування на виборчих дільницях) не може бути підставою для залишення скарги судом без розгляду у зв'язку із закінченням строків, оскільки є несумісним із суттю конституційного права на судовий захист і призводить до порушення правової справедливості у реалізації виборчих прав громадян. Тому цілком логічною, виваженою і обґрунтованою є позиція Конституційного Суду України, який у своєму рішенні

№ 26-рп/2009 від 19 жовтня 2009 р. цю норму визнав такою, що обмежує закріплену Конституцією України гарантію здійснення прав і свобод людини і громадянина – право на їх судовий захист, яке гарантується, не може бути обмежене, а його зміст та обсяг не можуть бути звужені, – і є неконституційною [15]. На нашу думку, законодавець, прийнявши до уваги вищезазначене рішення, має внести відповідні зміни щодо скасування зазначених положень.

За підсумками проведеного аналізу нових змін до Закону України «Про вибори Президента України» можна зробити висновок, що низка положень прийнятих змін не відповідає Конституції України, їх реалізація може призвести до порушення конституційних прав і свобод громадян, зокрема права обирати та бути обраним і права на судовий захист. Якщо законодавець не візьме до уваги пропозиції Президента України, Рішення Конституційного Суду, Висновку Венеціанської комісії та думки провідних фахівців у галузі виборчого права, то чергові вибори глави держави можуть призвести до багатьох порушень, спроб фальсифікацій та маніпулювання народним волевиявленням через неузгодженість та недосконалість норм виборчого законодавства. З метою подальшого вдосконалення таких форм безпосередньої демократії, як вибори, референдум, актуалізується питання прийняття Виборчого кодексу України, який би уніфікував усі існуючі законодавчі акти щодо виборів та референдумів.

Література

1. Про вибори Президента України : закон України від 5 берез. 1999 р. № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Бурчак Ф. Г. Президент України / Ф. Г. Бурчак. – К. : Ін Юре, 1997. – 24 с.
3. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн / В. М. Шаповал. – К. : АртЕк; Вища шк., 1997. – 264 с.
4. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2006. – 344 с.
5. Тодыка Ю. Н. Президент Украины: конституционно-правовой статус : монография / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Х. : Факт, 1999. – 256 с.
6. Волощук О. Теоретичні та практичні проблеми організації інституту виборів Президента України / О. Волощук // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 1 (15). – С. 53–59.
7. Ставнійчук М. І. Вдосконалення законодавства про вибори Президента України / М. І. Ставнійчук // Право України. – 2003. – № 12. – С. 11–19.
8. Ставнійчук М. І. Уроки та перспективи розвитку виборчого законодавства України з урахуванням досвіду проведення виборів Президента України 2004 року / М. І. Ставнійчук // Держава і право : зб. наук. пр. – 2005. – Вип. 29. – С. 170–175.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України : закон України від 21 серп. 2009 р. № 1616-VI // Голос України. – 2009. – 10 верес.
10. Пропозиції Президента України до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/14714.html>.

11. Кодекс належної практики у виборчих справах : ухвал. 18–19 жовт. 2002 р. Венеціанською комісією на 52-й сесії № CDL-AD (2002) 23 rev (неофіц. переклад) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2363>.

12. Рішення Конституційного Суду України від 30 січ. 2002 р. № 2-рп/2002 // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 1 – С. 14–18.

13. Заключний звіт Місії ОБСЄ / БДПЛ зі спостереження за виборами Президента України 31 жовтня, 21 листопада та 26 грудня 2004 р. (неофіц. переклад) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eu.prostir.ua/data?t=1&q=1675>.

14. Спільний висновок щодо Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань виборів Президента України», прийнятого Верховною Радою України 24 лип. 2009 р. : ухвал. Венеціанською комісією та ОБСЄ/БДПЛ 8–10 жовт. 2009 р. (неофіц. переклад) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2757>.

15. Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=75927>.

Надійшла до редколегії 20.11.2009

Анотації

Проаналізовано чинне законодавство України щодо виборів глави держави, зокрема розглянуто деякі положення нової редакції Закону України «Про вибори Президента України». На підставі дослідження окреслено шляхи приведення існуючих норм законодавства про вибори Президента України у відповідність до норм чинної Конституції України та міжнародних виборчих стандартів.

Проанализировано действующее законодательство Украины о выборах главы государства, в частности рассмотрены отдельные положения новой редакции Закона Украины «О выборах Президента Украины». На основании исследования определены пути приведения существующих норм законодательства о выборах Президента Украины в соответствие с нормами действующей Конституции и международным избирательным стандартам.

Ukrainian legislation in force about elections of the head of the state is analyzed. Particularly separate positions of a new edition of the Law of Ukraine «About Elections of the President of Ukraine» are researched. On the basis of this research the ways of adduction of existing legislation norms about elections of the President of Ukraine according to norms of Constitution in force and international electoral standards are determined.

УДК 342.565.2(477)

І. В. КОРЕЙБА,

аспірант

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОФІЦІЙНЕ ТЛУМАЧЕННЯ ЯК ПОВНОВАЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Як у змісті конституції, так і в законі можливі приховані або явні неясності, які пов'язані з неоднозначним порядком реалізації їх положень. У світі не існує ідеального законодавця, немає всеосяжних законів, а це, у свою чергу, породжує правові спори між суб'єктами конституційних відносин. Вони виявляються в протилежних позиціях щодо застосування того чи іншого положення конституції або закону. Заповнення таких прогалин здійснюється за допомогою з'ясування сенсу правової норми – офіційного тлумачення. Реалізуючи це повноваження, конституційна юстиція здійснює правовий захист тих засад, які були закладені у найвищих за юридичною силою нормативно – правових актах,

тим самим відіграючи роль одного з головних державних органів у сфері правової охорони.

Існують різні погляди щодо спрямованості тлумачення, але очевидно, що при здійсненні роз'яснення орган судової конституційної юстиції повинен враховувати ідейні наукові аспекти, адже конституційна доктрина – це основа правильного функціонування всієї правової системи.

При дослідженні особливостей тлумачення для правової науки важливо з'ясувати зміст понять «тлумачення», «офіційне тлумачення», дати відповіді на питання, де межі тлумачення, хто повинен здійснювати офіційне тлумачення, чи потрібно обмежувати повноваження конституційної юрисдикції щодо тлумачення тощо.