

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва

м. Київ
4 квітня 2012 року
№ 7-рп/2012

Справа № 1-17/2012

Конституційний Суд України у складі суддів:

Головіна Анатолія Сергійовича — головуючого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Винокурова Сергія Маркіяновича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Запорожця Михайла Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,
Пасенюка Олександра Михайловича,
Сергейчука Олега Анатолійовича,
Стецюка Петра Богдановича,
Стрижача Андрія Андрійовича,
Шаптали Наталі Костянтинівни — доповідача,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061–VI стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України —

міста Києва (Відомості Верховної Ради України, 2012 р., № 10–11, ст. 73) (далі — Закон).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 59 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» є твердження суб'єкта права на конституційне подання про неконституційність положень частини другої статті 22 Закону стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва.

Заслухавши суддю-доповідача Шапталу Н. К. та дослідивши матеріали справи, в тому числі позиції, висловлені Президентом України, Головою Верховної Ради України, Міністром юстиції України, науковцями Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Національного університету «Одеська юридична академія», Донецького національного університету, Національної академії внутрішніх справ, громадських організацій «Інститут виборчого права» та «Лабораторія законодавчих ініціатив», Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В :

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 59 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі положення статті 22 Закону, які передбачають, що закордонні виборчі дільниці утворюються Центральною виборчою комісією при закордонних дипломатичних установах України, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України, з рівномірним віднесенням до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва.

Народні депутати України вважають, що вказані положення Закону, котрими передбачено рівномірне віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва, порушують конституційні принципи рівного, вільного виборчого права, права громадян обирати і бути обраними, не забезпечують рівності можливостей кандидатів у народні депутати України, які балотуються в одномандатних виборчих округах, та рівності юридичної ваги голосів виборців, а отже, не відповідають положенням статті 1, частини другої статті 5, частини першої статті 38, статей 69, 71, частини першої статті 76 Конституції України.

2. Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, виходить з такого.

Україна відповідно до Конституції України є суверенна, незалежна, демократична, правова держава (стаття 1); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав

і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24).

Згідно з Основним Законом України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5); громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (частина перша статті 38); народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69); право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років; не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними (стаття 70); вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення (стаття 71).

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України; конституційний склад Верховної Ради України — чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (стаття 75, частина перша статті 76 Конституції України).

У Рішенні від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України) Конституційний Суд України зазначив, що «основоположні принципи загального, рівного і прямого виборчого права, вільне і таємне волевиявлення громадян України на виборах народних депутатів України становлять конституційну основу правового регулювання виборчого процесу» (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини).

Згідно з частиною третьою статті 77, пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України організація і порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюються виключно законами України.

Відповідно до частин першої, третьої статті 1 Закону народні депутати України обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування за змішаною (пропорційно-мажоритарною) виборчою системою. За Законом з 450 народних депутатів України 225 народних депутатів України обираються за пропорційною системою в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у народні депутати України від політичних партій, 225 — за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах (частини друга, третя статті 1).

Згідно з частинами першою, другою статті 18 Закону вибори народних депутатів України проводяться у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, який включає в себе всю територію України та закордонні виборчі дільниці, та у 225 одномандатних виборчих округах, що утворюються Центральною виборчою комісією та існують на постійній основі; одномандатні виборчі ок-

руги утворюються в межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя з приблизно рівною кількістю виборців в кожному окрузі; орієнтовна середня кількість виборців в одномандатних виборчих округах визначається Центральною виборчою комісією виходячи з відомостей Державного реєстру виборців; відхилення кількості виборців в одномандатному виборчому окрузі не може перевищувати дванадцяти відсотків орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних виборчих округах.

Закордонні виборчі дільниці призначені для організації та проведення голосування виборців, які проживають або на день проведення голосування на виборах народних депутатів України перебувають на території іноземної держави, та утворюються при закордонних дипломатичних установах України, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України, «з рівномірним віднесенням до всіх одномандатних округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва» (частини перша, друга статті 22 Закону).

3. Суть однієї зі складових активного виборчого права полягає в тому, що кожен виборець на виборах має однакову кількість голосів.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України принцип рівного виборчого права забезпечується не тільки рівними для всіх громадян засадами участі у виборах та наявністю у них рівної кількості голосів, а й юридично рівним впливом цих голосів на результати виборів (абзац перший пункту 13 мотивувальної частини Рішення від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98).

Згідно з Законом одномандатні виборчі округи утворюються Центральною виборчою комісією з урахуванням територіального чинника в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці України та кількісного чинника, який передбачає, що кількість виборців в одномандатному виборчому окрузі становить орієнтовну середню кількість виборців відповідно до відомостей Державного реєстру виборців.

За змістом положень Закону, якими встановлені строки, порядок і послідовність дій щодо утворення одномандатних виборчих округів та виборчих дільниць, у тому числі закордонних, Центральна виборча комісія повинна утворити закордонні виборчі дільниці з наступним (після утворення одномандатних виборчих округів) їх рівномірним віднесенням до всіх одномандатних виборчих округів, утворених на території столиці України — міста Києва (підпункти 2, 3, 4 пункту 6 розділу XV «Прикінцеві та перехідні положення»).

Таким чином, Центральна виборча комісія повинна утворити в межах столиці України — міста Києва одномандатні виборчі округи виходячи з кількості виборців, які на момент утворення цих округів включені до Державного реєстру виборців у місті Києві, та з урахуванням дванадцятивідсоткової межі відхилення від визначеної орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних виборчих округах, не беручи до уваги кількість виборців, зареєстрованих у Державному реєстрі виборців, які проживають або перебувають за кордоном.

За таких обставин встановлена частиною другою статті 22 Закону вимога щодо рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста

Києва, з урахуванням співвідношення кількості виборців, які проживають або перебувають за кордоном, та виборців у місті Києві не узгоджується з частиною другою статті 18 Закону, якою визначено певну межу відхилення кількості виборців в одномандатному виборчому окрузі, а саме — до дванадцяти відсотків від орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних виборчих округах.

Рівномірне віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва з урахуванням кількості виборців в місті Києві, зумовлює значне збільшення кількості виборців, які не пов'язані з територіальною громадою міста Києва.

Отже, застосування положень Закону, за якими виборці, які проживають або перебувають за кордоном, голосують за кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах, що утворюються в столиці України — місті Києві, не забезпечує відображення волевиявлення тих виборців, які проживають на території міста Києва.

4. Основний Закон України гарантує виборцям вільне волевиявлення на виборах до органів державної влади та органів місцевого самоврядування на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (стаття 71).

Конституційний принцип рівного виборчого права зобов'язує державу створити рівні умови для реалізації активного та пасивного виборчого права на всіх стадіях виборчого процесу, а також рівні можливості для їх захисту в порядку, передбаченому законом. Таку ж правову позицію, згідно з якою «всім виборцям і всім кандидатам у народні депутати України Конституція надає і гарантує рівні правові можливості для реалізації своїх виборчих прав», висловив Конституційний Суд України в абзаці першому пункту 10 мотивувальної частини Рішення від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98.

Однак положення Закону щодо рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів на території столиці України — міста Києва не забезпечують рівних правових можливостей кандидатів у народні депутати України, які балотуватимуться в одномандатних виборчих округах у місті Києві, щодо реалізації їх права бути обраними народними депутатами України, оскільки обмежуються можливості таких кандидатів формувати вільне волевиявлення виборців, які проживають або перебувають за кордоном.

Отже, рівномірне віднесення згідно з частиною другою статті 22 Закону закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, утворених на території столиці України — міста Києва, не забезпечує рівного і вільного виборчого права виборцям, які проживають або перебувають за межами України і які за існуючою пропорційно-мажоритарною виборчою системою реалізують таке право лише за пропорційною складовою змішаної виборчої системи.

Крім того, виборці, які проживають або перебувають за кордоном, як зауважив Європейський суд з прав людини у справі Хілбе проти Ліхтенштейну (1999), є «менш пов'язані, менш зацікавлені і менш обізнані із щоденними внутрішньодержавними подіями та процесами», у зв'язку з чим він визнав за можливе позбавляти активного виборчого права таких виборців.

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини другої статті 22 Закону щодо рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва, є такими, що суперечать частині першій статті 38, статтям 69, 71, частині першій статті 76 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 152, 153 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 67, 69, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення «з рівномірним віднесенням до всіх одномандатних округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва» частини другої статті 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061–VI.

2. Положення частини другої статті 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061–VI, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

● *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 7-рп/2012 dated April 4, 2012 in the case upon the constitutional petition of 59 People's Deputies of Ukraine concerning conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 22.2 of the Law «On the Elections of the People's Deputies of Ukraine» concerning proportional assignment of electoral voting stations abroad to all single-seat electoral districts established on the territory of the capital of Ukraine — the city of Kyiv*

Subject of the right to constitutional petition — 59 People's Deputies of Ukraine — applied to the Constitutional Court of Ukraine with a petition to recognise as non-confirming with the Constitution of Ukraine (unconstitutional), several provisions of Article 22 of Law «On the Elections of the People's Deputies of Ukraine» dated November 17, 2011 No. 4061-VI (hereinafter referred to as «the Law»), which stipulate that electoral voting stations abroad shall be formed by the Central Election

Commission at the diplomatic establishments of Ukraine abroad, military units (formations) deployed abroad, with proportional assignments to all single-seat electoral districts established on the territory of the capital of Ukraine — the city of Kyiv.

Pursuant to Articles 1.1, 1.3 of the Law the People's Deputies of Ukraine shall be elected by the citizens of Ukraine on the ground of universal, equal and direct suffrage by secret vote under mixed (proportional and majority voted) electoral system. According to the Law, 225 People's Deputies from 450 People's Deputies of Ukraine shall be elected under proportional system in the national multi-seat electoral district according to the electoral lists of candidates for People's Deputies of Ukraine from political parties, 225 — under majority system of relative majority in single-seat electoral districts (Articles 1.2, 1.3).

In accordance with the Articles 18.1, 18.2 of the Law, the elections of People's Deputies of Ukraine shall be held in the national multi-seat electoral district, which includes the whole territory of Ukraine and electoral voting stations abroad, and in 225 single-seat electoral districts, which shall be formed by the Central Election Commission and exist on permanent basis; single-seat electoral districts shall be formed in the Autonomous Republic of Crimea, oblasts, the cities of Kyiv and Sevastopol with approximately equal number of voters in each district; approximate average number of voters in single-seat electoral districts shall be determined by the Central Election Commission in accordance with the information of the State Register of Voters; deviation in the number of voters in a single-seat electoral district shall not exceed 20 per cent of approximate average number of voters in single-seat electoral districts.

In accordance with the meaning of the Law prescribing the term, order and succession of actions to form single-seat electoral districts, and including voting stations abroad, the Central Election Commission must form voting stations abroad with their further (after establishment of single-seat electoral districts) proportional assignments to all single-seat electoral districts, formed on the territory of the capital of Ukraine — the city of Kyiv (items 6.2, 6.3, 6.4 of Chapter XV «Final and Transitional Provisions»).

Thus, the Central Election Commission must establish single-seat electoral districts on the territory of the capital of Ukraine — the city of Kyiv with account of the number of voters, who at the moment of establishing these districts are included in the State Register of Voters in the city of Kyiv and having regard to 20 per cent limit of deviation from the determined approximate average number of voters in single-seat electoral districts, not including the number of voters, registered in the State Register of Voters, who live or stay abroad.

Under such circumstances the requirement established in the Article 22.2 of the Law regarding proportional assignment of voting stations abroad to all single-seat electoral districts, formed on the territory of the capital of Ukraine — the city of Kyiv, with account of the proportion of voters, who live or stay abroad, and voters in the city of Kyiv, does not comply with Article 18.2 of the Law, which determined the definite limit of deviation in the number of voters in the single-seat electoral district, namely up to 20 per cent from approximate average number of voters in single-seat electoral districts.

Proportional assignment of voting stations abroad to all single-seat electoral districts, formed on the territory of the capital of Ukraine — the city of Kyiv with account

of the number of voters in the city of Kyiv, causes significant increase in the number of voters, who are not tied with the territorial community of the city of Kyiv.

Accordingly, the implementation of provisions of the Law, according to which the voters, who live or stay abroad, vote for the candidates for the People's Deputies of Ukraine in the single-seat electoral districts, formed on the territory of the capital of Ukraine — the city of Kyiv, does not ensure the reflection of the will of those voters, who live on the territory of the city of Kyiv.

The provisions of the Law on proportional assignment of voting stations abroad to all single-seat electoral districts on the territory of the capital of Ukraine — the city of Kyiv do not ensure equal legal possibilities for the candidates for the People's Deputies, who will be running in the single-seat electoral districts in the city of Kyiv with regard to implementation of their right to be elected the People's Deputies of Ukraine, since the possibilities of such candidates to form free will expression of voters, who live or stay abroad are restricted.

Thus, proportional assignment of voting stations abroad to all single-seat electoral districts established on the territory of the capital of Ukraine — the city of Kyiv under Article 22.2 of the Law, does not provide equal and free electoral right for the voters, who live or stay outside Ukraine and who — under existing proportional and majority electoral system — implement such right only under proportional component of the mixed voted system.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to recognise as non-conforming to the Constitution of Ukraine (unconstitutional) the provisions «with proportional assignment to all single-seat districts, established on the territory of the capital of Ukraine — the city of Kyiv» of Article 22.2 of the Law «On the Elections of the People's Deputies of Ukraine» dated November 17, 2011 No.4061-VI.