

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І.
стосовно 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

Конституційний Суд України у Рішенні від 4 квітня 2012 року № 7-рп/2012
(далі — Рішення) визнав такими, що не відповідають Конституції України (є некон-

ституційними), 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 (далі — Закон).

Своє Рішення Конституційний Суд України мотивував тим, що:

а) віднесення частиною другою статті 22 Закону закордонних виборчих дільниць до одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва (у виборах 1998 і 2002 років за змішаною пропорційно-мажоритарною виборчою системою було по дванадцять виборчих округів), 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 (абзац шостий пункту 3 мотивувальної частини Рішення), що не забезпечує реального відображення волевиявлення тих виборців, які проживають на території міста Києва (абзац восьмий пункту 3 мотивувальної частини Рішення);

б) віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів на території столиці України — міста Києва не забезпечує 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 (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини Рішення), а тим самим 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 (абзац четвертий пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

Керуючись статтею 64 Закону України «Про Конституційний Суд України», висловлюю окрему думку щодо наведених позицій Конституційного Суду України.

1. Вказані твердження, які обумовили резолютивну частину Рішення, не є мотивованими. В мотивувальній частині Рішення не обґрунтовано, у чому саме положення частини другої статті 22 Закону суперечить статтям 38, 69, 71, 76 Конституції України. На якій підставі суд дійшов висновку, що частина друга статті 22 Закону не узгоджується з положенням частини другої статті 18 Закону, і навіть якщо уявити, що це так, то чому конституційність однієї норми Закону має оцінюватися через зміст іншої норми того самого Закону? Всі норми закону є рівнозначними. Які конституційні приписи було покладено в основу висновку, що оспорювані положення частини другої статті 22 Закону не забезпечують рівних правових можливостей кандидатів у народні депутати України, які балотуватимуться в одномандатний виборчий округ у місті Києві?

Слід зазначити, що абсолютного дотримання принципу рівності у визначенні кількості виборців у одномандатних виборчих округах для здійснення волевиявлення громадян при реалізації ними активного виборчого права досягнути аргіогі неможливо, тому що абсолютна рівність у такому разі передбачає однакову кількість виборців на день виборів у всіх 225 мажоритарних виборчих округах. Наведене твердження стосується також можливостей кандидатів у народні депутати України, які балотуватимуться в одномандатний виборчий округ у місті Києві. Саме тому в будь-якому законодавстві передбачено певну межу відхилення в кількості виборців у одномандатних виборчих округах. В Україні таку межу встановлено у статті 18 Закону, тобто допускається відхилення від кількісної рівності числа виборців як нездійсненого абсолюту. Якщо в Рішенні абсолютизується принцип рівності, то доцільно було б визнати неконституційними і положення статті 18 Закону, яка також передбачає відхилення від принципу рівності.

2. Відповідно до частини третьої статті 77 Конституції України порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється законом. Визначаючи в Законі механізм врахування волевиявлення громадян України, які перебувають за кордоном на виборах народних депутатів України, законодавець, мабуть, зважав на сукупність різних факторів (місце перебування виборця, комунікаційні, організаційні, фінансові можливості держави тощо) і діяв згідно зі своїми повноваженнями, визначеними у пункті 3 частини першої статті 85, пункті 20 частини першої статті 92 Конституції України.

Саме такого підходу до повноважень парламенту Конституційний Суд України дотримувався в рішеннях від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011, від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012, коли погоджувався з позицією Верховної Ради України щодо можливості надавати законом Кабінету Міністрів України право визначати порядок та розміри соціальних виплат виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету держави і Пенсійного фонду України. У вказаних рішеннях йшлося про права людини, які мають бути максимально захищені, а в цьому Рішенні було досліджено конституційність норм, що регулюють політичне право громадянина. Якщо ж орієнтуватися на європейські стандарти, то захисту людських прав має бути надано більший ступінь забезпечення порівняно з політичними правами громадян, що підтверджується змістом Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і практикою Європейського суду з прав людини. Чому ж у цьому Рішенні стосовно виборчого права порівняно із зазначеними рішеннями щодо соціальних прав людини змінено підходи?

3. Зміст пунктів 26–28 Пояснювального звіту до Кодексу належної практики у виборчих справах Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) дає розуміння принципу вільних виборів, що, зокрема, передбачає незалежне формування думки виборців та їх волевиявлення при голосуванні. Такі приписи є підставою для покладання на державу низки позитивних зобов'язань. У контексті розуміння цього принципу український Закон не встановлює неконституційних обмежень активного чи пасивного виборчого права, а закріплює достатні гарантії доступу всіх виборців на закордонних виборчих

дільницях до інформації про кандидатів; передбачає для них, незалежно від місця реєстрації, можливість ознайомлення зі списками виборців; встановлює пряму заборону різних форм підкупу виборців, а також відповідальність за вчинення правопорушень у сфері виборчого законодавства.

4. Незрозуміло, на яких підставах зроблено висновок, що за наявності оспорюваних положень частини другої статті 22 Закону не буде дотримано приписів частини другої статті 18 Закону про дванадцятивідсоткову межу відхилення кількості виборців в одномандатному виборчому окрузі? Чому ж допущення такого відхилення не вважається порушенням принципу рівності? Припущення Конституційного Суду України фактично передбачає, що Центральна виборча комісія неналежним чином виконуватиме надані їй законодавцем повноваження і не зможе прийняти рішення з дотриманням положень статей 18, 22 Закону.

На підставі пунктів 71, 13 статті 17, пункту 17 статті 19 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» вирішення всіх питань, які пов'язані з утворенням одномандатних виборчих округів і виборчих дільниць, зокрема з належним виконанням приписів статей 18, 22 Закону, віднесено до повноважень цієї комісії, яка має відповідні механізми їхньої реалізації.

5. Недоречним для обґрунтування тверджень Конституційного Суду України є посилання на позицію Європейського суду з прав людини у справі 1999 року «Hilbe v. Liechtenstein» (без конкретизації пункту), яка стосується допустимості обмеження виборчих прав громадян, які на день проведення виборів перебувають за кордоном, у національному законодавстві певних держав. Однак законодавство нашої країни такого обмеження не передбачає.

Крім того, посилання на зазначену позицію Європейського суду з прав людини є нелогічним, оскільки такий припис дозволяє нормотворцям деяких європейських країн обмежувати виборчі права вказаної категорії громадян, а зміст Рішення, навпаки, спрямовано в інший бік — положення Закону визнано неконституційним, тому, що воно, на думку Конституційного Суду України, обмежує виборче право громадян України.

Суддя Конституційного Суду України

В. ШИШКІН