

Принцип рівного виборчого

права громадян у рішеннях Конституційного Суду України



Г. В. Задорожня

кандидат юридичних наук, доцент, професор
кафедри теорії та історії держави і права
юридичного факультету Київської державної
академії водного транспорту імені гетьмана
П. Конашевича-Сагайдачного

У статті розглянуті проблемні аспекти забезпечення принципу рівного виборчого права. Окрему увагу приділено рішенням Конституційного Суду України з питань виборчого права. Наголошено, що засада рівності виборчих прав громадян є похідною від загального принципу рівності самих громадян перед законом, а також від рівності перед законом їх конституційних прав і свобод.

Ключові слова: народовладдя, вибори, принцип рівного виборчого права, виборчий округ.

В статье рассмотрены проблемные аспекты обеспечения принципа равного избирательного права. Отдельное внимание уделено решениям Конституционного Суда Украины по вопросам избирательного права. Отмечено, что принцип равенства избирательных прав граждан является производной от общего принципа равенства самих граждан перед законом, а также от равенства перед законом их конституционных прав и свобод.

Ключевые слова: народовластие, выборы, принцип равного избирательного права, избирательный округ.

In the articles covers problematic issues of providing of principle of equal the right to vote. Particular attention is paid the decision of Constitutional Court of Ukraine on questions the right to vote. It is marked that principle of equality of the right to vote of citizens is a derivative from general principle of equality of citizens before a law, and also from equality before a law them constitutional rights and freedoms.

Keywords: *people's power, elections, principle of equal the right to vote, electoral district.*

2012 рік є роком чергових виборів до парламенту, і ступінь довіри громадян держави до новообраної Верховної Ради України значною мірою залежатиме від того, наскільки демократичними і прозорими будуть ці вибори, і чи забезпечить держава в особі уповноважених органів державної влади реальне волевиявлення громадян. До проблеми засадничих основ виборчого права громадян прямо чи опосередковано у своїх працях зверталися такі вчені, як М. В. Баглай, О. В. Єржов, А. М. Колодій, В. В. Кравченко, В. П. Пилипшин, В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнійчук, В. А. Федоренко, В. О. Чиркін та ін., які поза будь-яким сумнівом привнесли в науку конституційного права нове бачення виокремлених питань.

Проте необхідність звернення до проблем засадничих основ реалізації громадянами України виборчих прав зумовлена низкою об'єктивних чинників, визначальними з яких є теоретична різновекторність змістовного наповнення принципу рівного виборчого права громадян, а також ускладнений порядок його практичного втілення у виборчому процесі, в тому числі й з огляду на посилені міграційні процеси сьогодення. Зауважимо, що питання засадничих основ виборчого права громадян України неодноразово ставали предметом конституційно-

го контролю, а це стало юридичною передумовою формування органом конституційної юрисдикції правових позицій з цих питань.

Відтак, метою цієї публікації є дослідження змісту принципу рівного виборчого права, яке передбачається здійснити як з урахуванням доктринальної складової його трактування, так і на основі аналізу низки рішень Конституційного Суду України з питань виборчого законодавства, а також виборчого досвіду зарубіжних країн, що дають змогу визначити юридичні межі практичної реалізації принципу рівного виборчого права громадян держави.

Конституційний Суд України прийняв рішення щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої ст. 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. (далі — Закон № 4061-VI), за якими «закордонні виборчі дільниці утворюються Центральною виборчою комісією при закордонних дипломатичних установах України, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України, рівномірним віднесенням до всіх одномандатних округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва».

Суд, розглянувши матеріали справи, проаналізувавши міжнародні правові стандарти організації і проведення виборів, а також вивчивши практику реалізації виборчого права громадянами країн сталої демократії та пострадянського простору, які постійно проживають або тимчасово перебувають за межами держави в день виборів, ухвалив Рішення від 4 квітня 2012 р. № 7рп / 2012, яким визнав 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 № 4061-VI.

Всебічна робота над матеріалами цієї справи дає змогу зауважити таке. З ме-

тою забезпечення повноти розгляду справи Конституційний Суд України відповідно до ст. 54 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 18 Регламенту цього Суду для підготовки матеріалів справи було розіслано 12 листів-запитів до керівників державних органів, юридичних наукових установ, вищих закладів освіти, громадських організацій.

Аналіз отриманих відповідей-висновків показав, що в них вбачається наявність протилежних думок щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону № 4061-VI стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва.

Загалом відповіді-висновки умовно можна поділити на чотири групи:

- у першій — досить аргументовано стверджувалося про неконституційність оскаржуваних положень Закону № 4061-VI, зокрема наголошувалося на порушенні принципу демократичного характеру Української держави і принципу народовладдя, оскільки закордонних виборців прикріплено до території, до якої вони не мають жодного відношення, і чим нівельовано представницький характер парламенту. До того ж, реалізація оскаржуваних положень, на думку авторів висновків, вимагає збільшення кількості одномандатних округів у місті Києві (на три), та відповідно — зменшення їх в інших адміністративно-територіальних одиницях України, а відтак, і зменшення кількості представників-мажоритарників, що одночасно утворює і диспропорцію політичної ваги голосів виборців, що є порушенням принципу рівного виборчого права;
- у другій — переконливо підкреслювалося, що оскаржувані положення Закону № 4061-VI є конституційними, оскільки всім громадянам України забезпе-

ні юридично рівні можливості вільно обирати і бути обраними, що є гарантією проведення вільних виборів та вільного волевиявлення, а питання, які перевіряються на предмет конституційності, не є юридичним, а є питанням доцільності, навіть не політичної, а організаційної;

- до третьої групи належать відповіді-висновки, в яких автори без належної аргументації висловилися за неконституційність наведених положень і визнали необхідність внесення змін до виборчого законодавства в Україні з метою його оптимізації;
- четверту групу становлять відповіді-висновки, в яких була зайнята позиція нейтралітету, і підкреслювалося, що це питання має вирішити орган конституційної юрисдикції.

Розмаїття думок теоретиків права, юристів-практиків, органів державної влади, представників навчальних юридичних закладів та й суддів Конституційного Суду України щодо рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва, підтверджує складність і вагомість питань, які піддавалися конституційному контролю, що пояснюється таким.

Вибори є однією з найважливіших форм прямої (безпосередньої) демократії, способом реалізації народовладдя через здійснення голосування виборчим корпусом або його визначеної частини. У формі виборів реалізується суверенітет народу, його влада щодо формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

Орган конституційної юрисдикції, приймаючи рішення у цій справі, виходив з того, що невід'ємною складовою суверенної, незалежної, демократичної, правової держави є дотримання конституційних принципів виборчого права. За статтею 71 Основного Закону України вибори до органів державної

лади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення.

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

Конституційні принципи виборчого права є фундаментальними вихідними засадами, концептуальними положеннями, які втілюють демократичну природу інституту народовладдя, забезпечують збалансованість виборчого процесу та реалізацію і захист електоральних прав громадян.

Правова цінність наведених конституційних принципів полягає в тому, що вони забезпечують системність та узгодженість регулювання виборчого процесу, визначають межі, в рамках яких функціонує механізм правового регулювання проведення виборів, а також створюють єдині правові засади для участі у виборчому процесі громадян держави, а також реалізації ними як активного, так і пасивного виборчого права.

Основоположні конституційні засади організації і проведення виборів в Україні узгоджуються з міжнародними стандартами. Відповідно до статті 21 Загальної декларації прав людини: «Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні проводитися при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж че-

рез інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування». У статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права зазначено, що кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість голосувати та бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців.

Одним із основоположних принципів виборчого права, закріплених і гарантованих Конституцією України, є принцип рівності. Вчені зауважують, що принцип рівності виборчого права є багатоаспектним конституційним інститутом, практична реалізація якого можлива лише за умови дотримання відповідних взаємоузгоджених складових. Так, на думку В. О. Чиркіна принцип рівності виборчого права має такі системні складові: а) кожен виборець має рівну кількість голосів; б) в країні існує єдиний корпус виборців, не поділених за соціальною, мовною, релігійною ознаками тощо; в) депутат обирається від рівної кількості мешканців чи виборців: у багатомандатних виборчих округах має дотримуватися пропорція мандатів та виборців, а в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі повинна діяти одна й та сама квота; г) закон встановлює єдині та однакові вимоги щодо порядку висунення кандидатів, ведення передвиборчої агітації й підрахунку голосів [1, с. 222].

Принцип рівності виборчого права, як стверджують інші вчені, передбачає, що кожен громадянин, який бере участь у виборах, однаковою мірою впливає на їх результат, а також у тому, що закон не надає переваг жодному з кандидатів та не встановлює для них обмежень [2, с. 298-299], у кожного виборця має бути така сама кількість голосів, як і в інших виборців, до того ж голоси виборців по-

винні мати рівну юридичну вагу, що забезпечує їх рівний вплив на результат виборів [3, с. 335], за своїм загальнотеоретичним змістом принцип рівності виборів включає такі елементи, як рівність голосів та рівність зареєстрованих кандидатів, тобто всі кандидати мають рівні права і несуть рівні обов'язки [4, с. 450]. Крім того, виборче право, як стверджують вчені, опирається на засаду народного суверенітету рівно розподіленого між усіма громадянами, тому якщо «у державі 10 000 громадян, то у кожного є 1/10 000 частка суверенної влади. Звідси випливає, що кожний виборець володіє абсолютним правом на подання голосу при виборах органів держави, і що це право у всіх однакове» [5, с. 87]. З огляду на наведене вбачається, що практичне забезпечення принципу рівності виборчого права має місце лише за умови наявності у кожного виборця рівної кількості голосів, які мають рівну вагу, що забезпечує їх рівний юридичний вплив на результати виборів, рівності умов реалізації активного і пасивного виборчого права на всіх стадіях виборчого процесу, а також рівності можливостей правового захисту всіх виборчих прав громадян держави.

Конституційний Суд України в Рішенні від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 зазначив, що «всім виборцям і всім кандидатам у народні депутати України Конституція надає і гарантує рівні правові можливості для реалізації своїх виборчих прав» (абзац перший п. 10 мотивувальної частини).

Засада рівності всіх учасників виборчого процесу, зокрема виборців і кандидатів на посаду народного депутата України, перед Конституцією і законами України, забезпечує гарантії доступності реалізації права громадян брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції України). Засада рівності виборчих прав громадян є похідною

від загального принципу рівності самих громадян перед законом, а також від рівності перед законом їх конституційних прав і свобод, визначених частиною 1 ст. 24 Конституції України.

Дотримання принципу рівності виборчих прав є однією із складових концепції справедливих і чесних виборів, за якою кожен учасник виборчого процесу повинен мати належну можливість реалізувати і захищати свої права в умовах, які не ставлять його в нерівне або менш сприятливе становище, порівняно з іншими аналогічними суб'єктами виборчих правовідносин. Натомість рівномірне віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва, ставить у нерівні вихідні юридичні умови як громадян, які проживають (перебувають) за кордоном у день проведення виборів, так і киян-виборців, порівняно з виборцями інших одномандатних виборчих округів на території України.

Недотримання принципу рівності виборчих прав громадян зумовлений низкою складових. Так, Конституція України у ст. 55 визнала право кожного в судовому порядку захищати свої права і свободи, проте Закон № 4061-VI не дає відповіді на питання: куди, до якого органу (суду) за кордоном виборець може оскаржити рішення, дії чи бездіяльність закордонної виборчої дільниці.

Право, як стверджували римські юристи, може і повинно бути визначеним. «Принцип визначеності, точності, однозначності правової норми, — як справедливо стверджують знані теоретики права О. В. Зайчук і Н. М. Оніщенко, — вважається гарантією міцного правопорядку, оскільки кожному членові суспільства зрозумілі його права та обов'язки, він має певну свободу рішень у межах правового простору» [6, с. 139]. Конституційно гарантоване право кожної особи оскаржити рішення, дії чи бездіяль-

ність органів державної влади, їх посадових та службових осіб (стаття 55 Конституції України), на думку провідних вітчизняних учених, є важливою конституційно-правовою гарантією від всесилля влади [7, с. 194], тому це право громадян має бути в повній мірі забезпечено державою.

Інша важлива проблема — інформування виборців за кордоном стосовно змісту їхніх виборчих прав та можливостей їх реалізації. Забезпечення реалізації виборчих прав таких виборців суттєво ускладнено не тільки через їх територіальну віддаленість від України, а й через фінансову складову цього питання. Крім того, розділ IX «Передвиборна агітація» Закону № 4061-VI не регламентує механізм проведення агітації за кордоном. За загальною вимогою агітація має здійснюватися лише громадянами України, до того ж, за рахунок коштів виборчого фонду. Відповідно до положень ч. 2 ст. 48 названого Закону, рахунки виборчого фонду оперують тільки національною валютою — гривнею, що суттєво ускладнює, а подеколи й унеможливує проведення передвиборної агітації за кордоном, в тому числі й розміщення агітаційних матеріалів у ЗМІ. За таких обставин порушуються принцип рівності реалізації виборчого права тих громадян України, які здійснюватимуть волевиявлення за кордоном.

Водночас не дотриманий принцип рівності стосовно тих «кандидатів-мажоритарників», голосування за яких здійснюється за межами України, оскільки вони мають менш сприятливі юридичні умови для проведення агітації, здійснення контролю через своїх спостерігачів чи особисто за виборчим процесом, за роботою закордонних дільничних виборчих комісій (в тому числі й у день голосування, під час підрахунку голосів тощо), оскільки до одномандатного виборчого округу одночасно належать виборчі дільниці, утворені в декількох країнах.

Разом з тим, оскаржуваними положеннями Закону № 4061-VI і по відношен-

ню до киян-виборців порушений принцип рівності виборчих прав порівняно з виборцями інших одномандатних виборчих округів на території України. Це зумовлено тим, що нерезиденти жодним чином не пов'язані з територіальною громадою міста Києва, не об'єднані спільним місцем проживання та спільним територіальним інтересом, тому віднесення закордонних виборчих дільниць до столиці України — міста Києва не можна вважати справедливим стосовно територіальної громади столиці України і таким, що узгоджується з положеннями принципу верховенства права, закріпленими у ст. 8 Конституції України.

Верховенство права, як зауважив Конституційний Суд України у Рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004, вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його отождолення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи.

Очевидно те, що дотримання принципу рівного виборчого права (як активного, так і пасивного) на закордонних виборчих дільницях, порівняно з виборами, які проводяться в межах державного кордону України, є вкрай ускладненим. З огляду на зазначене, дієве дотримання конституційних засад рівного виборчого права за встановле-

ною Законом № 4061-VI пропорційно-мажоритарною виборчою системою можливе лише за пропорційною складовою змішаної виборчої системи, що не можна, на жаль, сказати про мажоритарну складову існуючої виборчої системи. Відтак, законодавець, визначаючи порядок організації і проведення виборів, зобов'язаний забезпечити принцип рівності конституційних прав всіх громадян України перед законом, закріплений у частині першій ст. 24 Конституції України.

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України у Рішенні від 24 квітня 2012 р. зазначив: «Конституційний принцип рівного виборчого права зобов'язує державу створити рівні умови для реалізації як активного, так і пасивного виборчого права на всіх стадіях виборчого процесу, а також рівні можливості для їх захисту в порядку, передбаченому законом» (абзац другий пункту четвертого мотивувальної частини).

Наступним важливим питанням, яке доцільно проаналізувати в контексті тематики цієї публікації, є проблема об'єктивності і доцільності віднесення закордонних виборчих дільниць до столиці України — міста Києва. Законом №4061-VI не передбачено створення окремого закордонного одномандатного виборчого округу. Усі 225 одномандатних виборчих округів утворюються в межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя. Це спрямовано на врахування територіального критерію при встановленні меж виборчих округів, оскільки регіональний фактор значною мірою визначає спільність інтересів виборців як членів єдиної територіальної громади адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, запроваджена законодавцем постійна основа виборчих округів має забезпечити зміцнення зв'язків між народним депутатом України та виборцями певного округу, а також посилити відповідальність народних депутатів України.

До того ж утворення одномандатних виборчих округів здійснюється з ураху-

ванням не тільки територіального, а й кількісного критерію. Так, одномандатні виборчі округи утворюються з приблизно рівною кількістю виборців в кожному окрузі, виходячи з середньої кількості виборців в одномандатних виборчих округах відповідно до відомостей Державного реєстру виборців з межею відхилення у 12 відсотків орієнтовної середньої кількості виборців (частина друга ст. 18 Закону № 4061-VI).

Отже, законодавець встановив дві загальні вихідні умови створення одномандатних виборчих округів, якими є: територіальність і кількість (чисельність) виборчого корпусу. Проте визначений положеннями частини другої ст. 22 цього Закону порядок утворення одномандатних виборчих округів на території столиці України — міста Києва, до яких рівномірно відносяться закордонні виборчі дільниці, водночас порушує як територіальний, так і кількісний критерій утворення цих округів. Крім того, спеціальний статус міста Києва, як столиці України, жодним чином не впливає на виборчий процес. Не вбачається й інших мотивів такого рішення законодавця, якими можливо обґрунтувати справедливість та доцільність диференціації утворення одномандатних виборчих округів у місті Києві, порівняно з іншими одномандатними виборчими округами в Україні.

Аналіз виборчого законодавства зарубіжних країн дає підстави стверджувати, що національні держави виробили різні підходи щодо забезпечення права таких громадян на волевиявлення.

Перша група країн. Громадяни держави, які проживають (перебувають) за кордоном, мають право голосу на виборах лише з урахуванням певних умов:

- 1) з дипломатичною або військовою місією (Ірландія, Ізраїль);
- 2) державні посадові особи, які перебувають за кордоном у службових справах (Бангладеш);

3) громадяни окремих країн мають право голосувати за кордоном, якщо вони працюють за кордоном від своїх приватних компаній або в міжнародних організаціях, членами яких є їхня держава; студенти, які навчаються за кордоном; громадяни, які перебувають на лікуванні за кордоном, в тому числі чоловік і дружина, за умови, що перебування особи за кордоном має тимчасовий характер (Данія).

Друга група країн. Громадяни держави, які проживають (перебувають) за кордоном мають право голосу на виборах з урахуванням терміну їх проживання (перебування) за кордоном:

1) у разі тимчасового перебування за кордоном (Гібралтар);

2) у разі проживання за кордоном строком не більше 5 років (Канада).

Третя група країн. Законодавство цих країн закріпило створення окремих закордонних виборчих округів для голосування громадян, які проживають (перебувають) за кордоном (Франція, Хорватія, Італія, Португалія, Македонія, Румунія).

Четверта група країн. Громадяни держави, які проживають (перебувають) за кор-

доном, втрачають право голосу на виборах. До таких країн належать: Албанія, Угорщина, Сербія, Вірменія, Македонія, Монако, Словаччина, Чорногорія, Туреччина, Сан-Марино, Мальта, Ірландія, Греція.

Отже, нормативно-правова практика регулювання виборчих правовідносин дає підстави для висновку, що виборче право не є абсолютним і може обмежуватися державою.

Разом з тим, рівність виборчих прав громадян є похідною від загального принципу рівності самих громадян перед законом, а також від рівності перед законом їх конституційних прав і свобод, тому держава, визначаючи законодавчий порядок організації і проведення виборів, повинна забезпечити: а) рівність громадян України перед законом, а також рівність перед законом їх конституційних прав і свобод; б) реалізацію конституційних принципів волевиявлення громадян, визначених ст. 71 Конституції України, на всіх стадіях виборчого процесу; в) рівні можливості громадян щодо захисту своїх конституційних прав, зокрема виборчих прав, відповідно до ст. 55 Конституції України.

Список використаної літератури

1. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учеб. / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2003. – С. 222.
2. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран : учеб. – М. : ИНФРА-М, 1998. – С. 298-299.
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учен. В 4 т. Т. 1-2. / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М., Издательство БЕК, 1995. – С. 335.
4. Єршов О. В. Демократичні принципи виборчого процесу і їх нормативне забезпечення (компаративний аналіз) // Держава і право: 36 наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 18. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – С. 450.
5. Шалланд Л. Питання виборчого права: пряме та рівне голосування // Вибори та демократія. – 2008. – № 2 (16). – С. 85-96.
6. Вступ до теорії правових систем / За заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Монографія. – К. : Юридична думка, 2006. – 432 с.
7. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.