

ДАХОВА І. І.,кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
України*(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)*

УДК 342.8

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРИНЦИП РІВНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА

У статті розкривається зміст конституційного принципу рівного виборчого права, досліджуються різні його аспекти, здійснюється аналіз виборчого законодавства щодо закріплення і гарантування реалізації принципу рівного виборчого права.

Ключові слова: виборче право, принцип рівного виборчого права, вибори, гарантії.

В статье раскрывается содержание конституционного принципа равного избирательного права, исследуются различные его аспекты, осуществляется анализ избирательного законодательства относительно закрепления и гарантирования реализации принципа равного избирательного права.

Ключевые слова: избирательное право, принцип равного избирательного права, выборы, гарантии.

The article reveals the content of the constitutional principle of electoral law, explores its various aspects, analyzes the electoral legislation regarding the consolidation and guarantee of the implementation of the principle of electoral law.

Key words: electoral law, principle of electoral law, elections, guarantees.

Вступ. Згідно зі ст. 21 Загальної декларації прав людини кожна особа має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо або через вільно обраних представників. Воля народу повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному праві шляхом таємного голосування. Згідно зі ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р., кожен громадянин наділений правом 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. Визначення і розкриття змісту принципів виборчого права має велике практичне значення, оскільки без врахування основних засад, на яких здійснюється нормативна регламентація виборчих відносин, неможливо цілісно сприймати весь комплекс норм виборчого права, розуміти їх зміст і значення, усувати у разі необхідності протиріччя між певними приписами виборчого законодавства.

Дослідженню окремих конституційних принципів виборчого права у науковій літературі присвячені праці таких науковців, як Ю.Г. Барабаш, Ю.Б. Ключковський, В.П. Пилипшин, В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко, але аналіз нормативного закріплення та реалізації принципу рівного виборчого права здійснено неповно, що потребує продовження наукових досліджень з цієї проблематики.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття змісту конституційного принципу рівного виборчого права та дослідження гарантій його реалізації в Україні.



Результати дослідження. Конституція України, виходячи з закріпленого у ст. 5 принципу народного суверенітету, однією з форм народного волевиявлення визначає вільні вибори, що відбуваються згідно зі ст. 71 Основного Закону України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 р. конкретизує ст. 71 Конституції, розкриваючи зміст виборчих принципів. Так, згідно зі ст. 3 Закону вибори депутатів є рівними: громадяни України беруть участь у виборах депутатів на рівних засадах. Стаття 3 Закону України «Про вибори Президента України» від 5.03.1999 р. містить аналогічне положення. Принцип рівного виборчого права означає, що законом встановлюються рівні можливості для виборця впливати на результати виборів та рівні можливості бути обраним.

Перший аспект принципу рівного виборчого права пов'язаний з реалізацією активного виборчого права і означає, що всі виборці у країні мають рівну кількість голосів. Причому це може бути як один голос, так і два, якщо вибори проводяться за змішаною виборчою системою або якщо шляхом таких виборів відбувається формування двопалатного парламенту. Виборче законодавство України не допускає плюрального вотуму, тобто ситуації, коли виборці мають нерівну кількість голосів. Так, згідно з ч. 2 ст. 3 Закону «Про вибори народних депутатів України» кожний виборець має в одномандатному та загальнодержавному округах по одному голосу. Виборець може використати право голосу тільки на одній виборчій дільниці, де він включений до списку виборців.

Говорячи про практичне забезпечення принципу рівності, з одного боку, йдеться про формування юридично-превентивних механізмів, що унеможливають встановлення будь-яких вотумів, спрямованих на надання окремим категоріям громадян більшої щодо інших кількості голосів, а, з другого – про забезпечення чітких правових гарантій того, що за умов дотримання принципу рівності самі голоси виборців завжди матимуть однакову вагу, а, отже, в однаковий спосіб впливатимуть на результат виборів та на характер представництва. При цьому юридичне визнання формальної складової принципу рівності на рівні Конституції та виборчих законів потребує формування цілого ряду спеціальних правових інститутів, які б унеможливили порушення цього принципу через використання технологій багаторазового голосування, свідомого виключення цілих груп виборців з процесу голосування тощо [1, с. 13].

Гарантії реалізації даного правила містяться у процедурних нормах, що регулюють проведення всіх стадій виборчого процесу, і полягають у наступному:

– закріплення у ст. 8 Закону вимоги щодо особистого голосування, заборона голосування за інших осіб. Закон передбачає в окремих випадках можливість надання виборцям допомоги у заповненні виборчих документів, але не допускає здійснення замість них їхнього права обирати. Сам виборець також не вправі відмовитись від свого права голосу на користь інших осіб або просити інших осіб голосувати за нього;

– заборона передачі виборцем своїх виборчих бюлетенів іншим особам (ст. 85 Закону). Отримання виборчих бюлетенів від інших осіб (крім уповноваженого члена виборчої комісії), заохоченні або примушення виборців до передачі виборчого бюлетеня іншим особам шляхом підкупу, погроз або іншим шляхом забороняється;

– отримання виборцем бюлетеню тільки за умови пред'явлення ним посвідчення особи, що виключає можливість проголосувати багаторазово, у тому числі й за інших осіб. При цьому у законі передбачені наступні дії члена дільничної виборчої комісії: перевірка наявності виборця у списку на відповідній дільниці; підпис виборця у списку за отримання бюлетенів для голосування;

– закріплення у законодавстві рівних засобів захисту виборчих прав.

Указане правило також забезпечується здійсненням спостереження за процесом голосування і підрахунку голосів кандидатів, їхніх довірених осіб, спостерігачів від кандидатів, іноземних (міжнародних) спостерігачів, а також введенням політичними партіями, які висунули своїх кандидатів, до складу виборчих комісій членів комісій з правом дорадчого голосу.



Згідно з ч. 7 ст. 3 Закону громадяни України, що мають право голосу, можуть брати участь у роботі виборчих комісій як їх члени, а також у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за проведенням виборів депутатів та інших заходах у порядку, визначеному законодавством. Вказане положення має важливе значення, оскільки підтверджує можливість громадян, що володіють виборчим правом, брати участь у виборах не тільки на стадії голосування, а й бути активними учасниками всіх етапів виборчого процесу. Причому всі громадяни мають рівні можливості для реалізації даного права.

По-друге, виходячи з принципу рівного виборчого права, депутат обирається від рівної кількості виборців або жителів, тобто законодавством передбачається створення рівних за чисельністю населення виборчих округів. При цьому можна зазначити позитив останньої редакції виборчого закону, який закріплює правило, згідно з яким критерієм рівності округів є кількість саме виборців, а не виборчих дільниць, що входять до складу даного округу (як було передбачено попереднім законом).

Звичайно, забезпечити рівність з точністю до однієї особи неможливо, тим більше, що виборчими законами при нарізці округів забороняється порушувати межі адміністративно-територіальних одиниць, тому законодавець допускає певну нерівність у чисельності населення виборчих округів. Згідно з ч. 2 ст. 18 Закону «Про вибори народних депутатів України» одномандатні округи утворюються у межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя з приблизно рівною кількістю виборців у кожному окрузі. Орієнтовна середня кількість виборців в одномандатних округах визначається Центральною виборчою комісією виходячи з відомостей Державного реєстру виборців. Відхилення кількості виборців в одномандатному окрузі не може перевищувати 12% орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних округах.

Принцип рівності розповсюджується й на пасивне виборче право. У ст. 3 Закону «Про вибори народних депутатів України» міститься положення про те, що усі кандидати у народні депутати України та усі партії – суб'єкти виборчого процесу мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі, що забезпечується наступним:

- заборонаю привілеїв чи обмежень кандидатів у депутати за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;
- закріпленням однакових вимог до всіх кандидатів;
- встановленням єдиних для всіх умов і порядку висування і реєстрації кандидатів.

На захист даного положення Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 23.10.2003 р. визнав неконституційними норми ч. 3 ст. 30 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних і міських голів», згідно з якими рішення про реєстрацію кандидатів-самовисуванців у виборчих округах приймається окружною виборчою комісією за умови, що вони проживають або працюють на території цих округів. Суд висловив точку зору, що вказаний припис обмежує пасивне виборче право таких громадян порівняно з громадянами, що висувуються в іншому порядку, для яких такої умови (проживання або робота у межах території виборчого округу) не передбачено, а умови для реєстрації всіх кандидатів мають бути такими, щоб не допускалась можливість обмеження виборчого права у залежності від способу реалізації цього права [2].

Говорячи про встановлення єдиних і однакових для всіх кандидатів умов висування і реєстрації не можна обійти увагою питання виборчих цензів і виборчої застави. Що стосується встановлення певних умов для здійснення виборчого права (цензів), що містяться у виборчому законодавстві України, то вони не є дискримінаційними. На думку Конституційного Суду України (здебільшого це стосується реалізації пасивного виборчого права), встановлення Конституцією та законами України кваліфікаційних вимог не порушує конституційного принципу рівності, передбаченого ст. 24 Основного Закону, оскільки всі громадяни, що відповідають конкретним кваліфікаційним вимогам, мають право обіймати відповідні посади [3].

З позиції Європейського суду з прав людини такі умови щодо реалізації виборчого права не повинні обмежувати право обирати та бути обраним до такої міри, що порушу-



ють його реальний зміст і позбавляють це право його ефективності; головне, що такі обмеження не повинні перешкоджати вільному волевиявленню народу при виборі законодавчої влади, тобто вони мають відображати турботу про підтримання цілісності та ефективності процедури виборів, спрямованої на встановлення волі народу через загальне виборче право. Наприклад, встановлення вікового цензу можна розглядати як гарантію зрілості осіб, що беруть участь у виборах, або у деяких обставинах пасивне виборче право може бути обумовлене деякими критеріями, як, наприклад, місцем постійного проживання, з тим, щоб встановити осіб, що мають достатньо постійні або тісні зв'язки з державою («Hibe v. Liechtenstein»).

Однак деякі обмеження можуть використовуватися і з дискримінаційною метою. Такими можна вважати майновий ценз. У даному аспекті слід розглянути вимогу щодо внесення виборчої застави для володіння виборчим правом. Що стосується виборчої застави, то вона скоріше має відношення до принципу загального виборчого права, однак слід зауважити, що принцип рівності тісно пов'язаний з принципом загальності, причому іноді навіть на рівні законодавства зникає межа між цими двома принципами. Про це ж свідчить і практика ЄСПЛ. Так, у справі «Tete v. France» від 9.12.1987 р. Комісія з прав людини розглянула скаргу активістів Партії зелених щодо того, що їхній виборчий список було піддано дискримінації під час виборів до Європейського парламенту через положення французького законодавства, що встановлює 5% прохідний бар'єр для повернення застав розміром у 100 тис. французьких франків. Тобто наявність виборчої застави розглядалася саме в аспекті принципу рівного виборчого права.

Повертаючись до питання майнового цензу, слід вказати, що якщо йдеться про реалізацію активного виборчого права, то вимогу володіння майном певної вартості, житлом для участі у виборах, дійсно можна розглядати як дискримінацію за майновою ознакою. Що стосується пасивного права, то у багатьох країнах воно надається у повному обсязі лише після внесення кандидатом виборчої застави. Наявні різні думки щодо правової природи виборчої застави, у тому числі й такі, що відносять таку заставу до числа факторів, які порушують принципи виборчого права. Вважається, що вказана вимога може призвести до підміни механізму здійснення народовладдя абсолютизацією фінансових можливостей партій та їх спонсорів, оскільки значна кількість громадян України знаходиться за межею бідності і не зможе внести заставу, а відповідно – реалізувати своє право бути обраним [4, с. 70]. Однак при вирішенні даного питання необхідно керуватися юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні №2-рп/2002 від 30.01.2002 р. (справа про виборчу заставу), згідно з якою виборча заставу не є прямим чи непрямим обмеженням права виставляти свою кандидатуру на вибори, оскільки не є визначальною для права громадян обирати і бути обраними. Застава – це не що інше, ніж попередня умова для здійснення реєстрації кандидата виборчою комісією. Усі кандидати у народні депутати зобов'язані сплатити однакову суму, незалежно від їхнього фінансового становища, тому умова сплати виборчої застави не може розглядатися як дискримінація за майновим станом [5].

У літературі можна зустріти пропозиції про звільнення від внесення виборчої застави кандидатів, що отримали перемогу на попередніх виборах [6, с. 64]. Вважаємо недоцільним закріплення подібних норм у законодавстві України, оскільки вони суперечать принципу рівного виборчого права.

– введенням заборони кандидату балотуватися у декількох округах одночасно. Конституційний Суд України визнав неконституційним положення Закону про надання одній особі права бути включеною до списку кандидатів у народні депутати України від політичної партії для участі у виборах у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі й одночасно висувати свою кандидатуру в одномандатному виборчому окрузі. Порушення принципу рівного виборчого права Конституційний Суд у даному випадку вбачає також і у тому, що за одного й того ж самого кандидата у народні депутати України, якому Закон надає можливість одночасно балотуватися у двох виборчих округах, виборці повинні голосувати двічі [7].



– закріпленням однакових умов ведення всіма кандидатами передвиборної агітації. Задля забезпечення однакових умов законодавець у ст. 74 виборчого закону закріпив заборону використання кандидатами у депутати для проведення передвиборної агітації службового транспорту, зв'язку, приміщень, інших об'єктів та ресурсів за місцем роботи, службових або виробничих нарад, зборів колективу, а також заборони залучення для передвиборної агітації або використання для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, підлеглих їм осіб за місцем роботи (у робочий час). На жаль, наявність подібних норм у виборчому законодавстві не виключає активне використання адміністративного ресурсу, який визначають як вплив посадових осіб із використанням владних повноважень на розвиток політичного процесу у країні, зокрема на здійснення та результати виборчого процесу з метою збереження влади. Застосування адмінресурсу призводить до того, що при формальному дотриманні демократичних норм волевиявлення виборців знаходиться під значним впливом державних чиновників, керівників підприємств і установ.

У зв'язку із зазначеним Ю.Г. Барабаш та Г.О. Барабаш вказують на два достатньо помітні у політичному житті України судові процеси, що відбувались під час виборів глави держави. В обох випадках сталося висловлення політичних промов з боку високопосадовців, які до того ж були кандидатами на пост президента, під час їх офіційних візитів чи прес-конференцій. Їхні політичні опоненти оцінили вказані дії як порушення норм виборчого законодавства про неможливість використання для передвиборної агітації службового транспорту, підлеглих осіб, а також проведення агітації під час службових чи виробничих нарад. Звернення до суду не дало очікуваного результату. В одному зі вказаних рішень, де відповідачем виступала Прем'єр-міністр, суд, відмовляючи у задоволенні позову, вказав на те, що «зі змісту виступу Прем'єр-міністра України під час проведення прес-конференції «Об'єднання заради України і майбутнього нащадків» вбачається, що поширювана нею інформація у частині, яка є предметом оскарження у даній справі, не стосується діяльності Уряду чи Прем'єр-міністра України, а відтак такі дії не здійснювались відповідачем на виконання своїх повноважень як голови Уряду (Ухвала ВАС України від 30 січня 2010 року). При цьому на суд також не подіяло і те, що вказана прес-конференція була проведена у «день тиші» (до речі, суд вказав також на перевищення повноважень ЦВК, яка оголосила попередження Прем'єру як кандидату, хоча мала аналізувати її у вказаній ситуації як посадову особу органів влади). На думку вчених, сповідуючи такі підходи, навряд чи можна забезпечити чистоту передвиборної кампанії, адже у такому разі говорити про рівність прав та можливостей кандидатів не доведеться, бо посадовці завжди будуть у більш вигідному становищі [8, с. 19].

У зв'язку з викладеним, доцільно було б переглянути виборчі норми (йдеться про вибори народних депутатів України) на предмет неможливості балотуватися на виборах окремих категорій посадових осіб, принаймні, у тих округах, де вони здійснюють відповідні функції.

– наданням партіям і кандидатам права на рівний безоплатний час у теле-, радіоефірі й на рівну газетну площу для участі у передвиборній агітації (ч. 7, ч. 8 ст. 68, ст. 71 Закону);

– виготовленням за кошти Державного бюджету України однакової кількості інформаційних плакатів партій-суб'єктів виборчого процесу та кандидатів у депутати у мажоритарних округах (ст. 69 Закону);

– рівним і неупередженим ставленням органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб до кандидатів у депутати, партій – суб'єктів виборчого процесу;

– заборонаю втручання вищевказаних органів та їх посадових осіб у виборчий процес, крім випадків, передбачених Законом;

– заборонаю використання кандидатами у депутати, партіями-суб'єктами виборчого процесу під час фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів виборчих фондів.

Є цілком обґрунтована точка зору про встановлення під час виборчих кампаній обмежень на максимально дозволени витрати. Ці обмеження можуть полягати у встановленні



абсолютної суми витрат на одного кандидата або партію (Великобританія), максимальної суми, встановленої у залежності від кількості жителів у виборчому окрузі (Франція). У деяких державах законодавство не встановлює подібних обмежень. Однак приклад практики саморегулювання можна знайти у ФРН, де політичні партії традиційно заповнюють прогалину щодо законодавчо встановлених меж витрат на агітацію добровільними угодами, які передбачають узгоджену верхню межу витрат [9].

Українське законодавство про вибори народних депутатів України до 2013 року не містило подібних норм, стаття 50 Закону передбачала лише обмеження суми добровільного внеску до виборчого фонду суб'єктів виборчого процесу, що висунули своїх кандидатів на виборах. Прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів» від 21.11.2013 р. можна вважати позитивним кроком у напрямку реалізації принципу рівного виборчого права, оскільки згідно з ним Закон «Про вибори народних депутатів України» було доповнено нормами про те, що розмір виборчого фонду партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, не може перевищувати дев'яноста тисяч розмірів мінімальної заробітної плати; розмір виборчого фонду кандидата у депутати в одномандатному окрузі не може перевищувати чотирьох тисяч розмірів мінімальної заробітної плати.

– рівним та неупередженим ставленням засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій-суб'єктів виборчого процесу;

– однаковими умовами визначення результатів виборів.

Висновки. Підсумовуючи вищевказане, необхідно зазначити, що встановлені конституційно-правові засади проведення виборів у комплексі з системою дій виборчих комісій та всіх державних інституцій, спрямованих на їх втілення, дають можливість провести вибори згідно з вимогами міжнародних стандартів. Однак способи реалізації принципів виборчого права на сьогодні вимагають вдосконалення.

Список використаних джерел:

1. Пилипишин В.П. Принципи виборчого права України: теорія і практика забезпечення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К, 2009. 20 с.
2. Рішення Конституційного Суду України № 17-рп/2003 від 23.10.2003 р. (справа про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів). Офіційний вісник України. 2003. №46. С. 20. Ст. 2389.
3. Рішення Конституційного Суду України № 5-рп/2000 от 18.04.2000 р. (справа про віковий ценз). Офіційний вісник України. 2000. № 30. С. 160. Ст. 1286.
4. Дахова І.І. Конституційний принцип загального виборчого права. Вісник Харківського університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». № 1082. Х., 2013. С. 69-73.
5. Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2002 від 30.01.2002 р. (справа про виборчу заставу). Вісник Конституційного Суду України. 2002. № 1. С. 14.
6. Князев С.Д. Выдвижение кандидатов по законодательству России. Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 6. С. 64.
7. Рішення Конституційного Суду України № 1-рп від 26.02.1998 р. (справа про вибори народних депутатів України). Офіційний вісник України. 1998. № 23. С. 29.
8. Барабаш Ю.Г., Барабаш Г.О. Окремі питання гарантування виборчих прав громадян. Правові новели: наук.-вироб. журнал. 2014. № 2. С. 17-22.
9. Кодекс належної практики щодо політичних партій, ухвалений Венеціанською Комісією 12-13 грудня 2008 р. Выборы та демократія. 2010. № 1 (23). С. 105.

