

Гарантии конституционных принципов избирательного права

«Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или с помощью свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства. Эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования, или с помощью иных равнозначных форм, обеспечивающих свободное голосование». Эти положения, содержащиеся в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, известны во всем мире и являются основополагающими для всякого демократического государства. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. в ст. 25 провозглашает право каждого гражданина «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей». В соответствии с Международной декларацией о критериях свободных и справедливых выборов 1994 г. полномочия на власть должны основываться на волеизъявлении народа, выраженном на регулярных и подлинных выборах.

Конституция Украины, исходя из данных принципов, содержит положения о том, что народ является единственным источником власти, которую осуществляет как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 5); народное волеизъявление осуществляется путем выборов, референдумов, иных форм непосредственной демократии (ст. 69). Как известно, именно путем проведения выборов народ избирает своих представителей, наделяя их мандатом на осуществление его суверенных прав. Конституционную основу правового регулирования избирательного процесса составляют принципы

свободных выборов, происходящих на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования., закрепленные ст. 71 Конституции Украины.

Основные принципы выборов – исходные начала, в соответствии с которыми осуществляются выборы и в зависимости от содержания и реализации которых выборы можно считать реальной формой осуществления власти народом.

Определение принципов избирательного права имеет не только теоретическое, но и большое практическое значение, поскольку без учета основных начал, на которых формируется правовая регламентация избирательных отношений, трудно адекватно и целостно воспринимать весь комплекс норм избирательного права, оценивать их содержание, понимать их значение, заполнять существующие пробелы правового регулирования электоральных отношений, устранять несоответствия и противоречия между отдельными предписаниями избирательного законодательства¹.

Но закрепить на конституционном уровне принципы избирательного права недостаточно, необходимо предусмотреть в текущем законодательстве механизм их гарантирования и обеспечить их реализацию на практике.

Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17.11.2011 г.² конкретизирует ст. 71 Конституции, раскрывая содержание избирательных принципов. В соответствии с ч. 1 ст. 2 выборы являются **всеобщими**. Причем необходимо отметить, что данный принцип является основополагающим для реализации как активного, так и пассивного избирательного права. Так, рассматривая осуществление активного избирательного права, следует руководствоваться ч. 1 ст. 70 Конституции Украины, предусматривающей, что право голоса на выборах депутатов имеют граждане Украины, которым на день голосования исполнилось 18 лет.

¹ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 2004 – С. 109.

² „Про вибори народних депутатів України”: Закон України №4061-VI від 17.11.2011р. //Голос України від 10.12.2011, №234.

Причем ч. 2 ст. 70 Конституции лишает данного права граждан, признанных судом недееспособными. Считается, что гарантией избирательных прав граждан в этом плане является то, что процедура признания лица недееспособным четко урегулирована гл. 34 Гражданского процессуального кодекса Украины от 18 марта 2004 г. и осуществляется в судебном порядке¹. Причем ГПК предусматривает возможность восстановления гражданина в дееспособности, что является основанием для включения его в список избирателей, а также дает гражданину право баллотироваться на выборные должности.

Законодательством отдельных государств предусмотрено ограничение активного избирательного по иным основаниям. Так, по Конституции Бразилии, призванные на военную службу в течение этой службы не могут быть внесены в избирательные списки (ст. 14)², в соответствии с ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации³, ч. 3 ст. 33 Конституции Республики Казахстан⁴, не имеют права избирать граждане, пребывающие в местах лишения свободы по приговору суда.

Что касается Украины, то Конституционный Суд своим Решением от 26.02.1998 г. №1-рп (дело о выборах народных депутатов Украины) признал неконституционной норму, предусматривающую приостановление избирательного права для лиц, находящихся по приговору суда в местах лишения свободы на время пребывания в таких местах, поскольку данное положение противоречит ч. 2 ст. 70, где предусмотрена лишь одна категория граждан Украины, ограниченных в реализации активного избирательного права⁵. Данное решение направлено на демократизацию избирательного процесса, однако следует обратить внимание на то, что проведение голосования в местах лишения свободы в определенных случаях может быть

¹ Марцеляк О.В. Выборы народных депутатов Украины. – Х., 2007. – С. 129.

² Конституции зарубежных государств /Сост. проф. В.В. Маклаков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: БЕК, 2002. – С. 418.

³ Конституция Российской Федерации // <http://www.constitution.ru>

⁴ http://www.kazakhstan.orexca.com/rus/kazakhstan_constitution_shtml

⁵ Рішення Конституційного Суду України № 1-рп від 26.02.1998 р. (справа про вибори народних депутатів України) //Офіційний вісник України. – 1998. – №23. – С. 29.

примером нарушения принципа свободных выборов, поскольку в данных учреждениях несложно повлиять на волеизъявление избирателей.

Что же касается реализации пассивного избирательного права в данном аспекте, то законодатель закрепил в ч. 3 ст. 76 Конституции и избирательном законе положения о невозможности быть избранным в Верховную Раду Украины гражданина, имеющего судимость за совершение умышленного преступления, если такая судимость не погашена и не снята в установленном законом порядке. Существует мнение, что ограничение права баллотироваться в депутаты для любого признанного виновным в совершении умышленного преступления, независимо от тяжести совершенного преступления, противоречит обязательствам в рамках ОБСЕ и многочисленным рекомендациям в избирательной сфере. Ограничение избирательных прав общих категорий групп без учета конкретных фактов, являющимися уникальными для отдельного лица, не соответствует международной практике. Лишение избирательного права допустимо лишь в том случае, когда лицо имеет судимость за совершение настолько серьезного преступления, что лишение политических прав является действительно пропорциональным совершенному преступлению¹. В данном случае предлагается ограничивать активное избирательное право только для тех лиц, которым было предъявлено обвинение в совершении тяжких преступлений.

На наш взгляд, положение, содержащееся в ч. 3 ст. 76 Конституции Украины, является весьма целесообразным, поскольку факт совершения лицом *умышленного* преступления, независимо от его природы и тяжести, является несовместимым с участием таких лиц в осуществлении управления государством и обществом.

Возвращаясь к содержанию принципа всеобщих выборов, следует отметить, что данный принцип означает невозможность предоставления

¹ Спільний висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо законопроекту „Про вибори народних депутатів України” //Вибори і демократія. – 2011. – №4 (30). – С. 64, 66.

каких-либо льгот или ограничения избирательного права граждан по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных и иных убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места проживания, по иным признакам.

В связи с данным положением актуальным является вопрос об установлении избирательных цензов, представляющих собой определенные конституцией или избирательным законодательством специальные условия, наличие которых позволяет приобрести и реализовать избирательные права.

Если для активного избирательного права в законодательстве, как правило, устанавливается только возрастной ценз и ценз гражданства, то для приобретения пассивного избирательного права существуют дополнительные цензы. Так, обычно предусматривается достижение определенного возраста, превышающего необходимый для обладания активным избирательным правом. Данное требование является вполне оправданным, поскольку оно связано с достижением социальной зрелости, с необходимостью иметь определенный жизненный опыт, навыки управления для решения государственных дел.

В связи с ограничениями в пассивном избирательном праве особый интерес представляет понятие неизбираемости, означающее невозможность отдельных лиц выдвигать свои кандидатуры на выборах до тех пор, пока они не прекратили занимать определенные посты и должности (государственные служащие определенных рангов, судьи, прокуроры, военнослужащие). Такая практика сложилась в отдельных государствах и является целесообразной, поскольку, находясь на государственной службе, лицо имеет возможности для злоупотребления своим служебным положением при проведении избирательной кампании.

Однако Конституционный Суд Украины признал неконституционным положение о том, что военнослужащие, лица рядового и начальственного состава органов внутренних дел Украины, судьи и прокуроры, а также государственные служащие могут быть зарегистрированы кандидатами в

народные депутаты Украины, если на момент регистрации они подадут в соответствующую избирательную комиссию лично обязательство прекратить исполнение служебных полномочий на период избирательной кампании, решив, что данное требование будет являться нарушением принципа равенства, закрепленного ст. 24 Конституции Украины¹. С данным решением нельзя полностью согласиться, поскольку такие лица выполняют функции, предоставляющие им чрезмерное преимущество перед иными кандидатами. Причем следует отметить, что законодательство отдельных государств требует, чтобы эти лица ушли в отставку заранее – за 6 месяцев до выборов, иногда и за год, что должно исключить использование их служебного положения и влияние на выборах.

Сегодня украинский законодатель ограничивается лишь закреплением в ст. 74 избирательного закона запрета использования кандидатами в депутаты для проведения предвыборной агитации служебного транспорта, связи, помещений, иных объектов и ресурсов по месту работы, служебных или производственных совещаний, собраний коллектива, а также запрета привлечения для предвыборной агитации или использования для любой работы, связанной с проведением предвыборной агитации, подчиненных им лиц по месту работы (в рабочее время).

Известно, что наличие подобных норм в избирательном законодательстве не является препятствием для активного использования административного ресурса, который можно определить как влияние должностных лиц с использованием их властных полномочий на развитие политического процесса в Украине, в частности, на осуществление и результаты избирательного процесса с целью сохранения власти. Так, по данным правозащитных организаций, при проведении выборов Президента 2010 г. независимые наблюдатели зафиксировали такие формы политической

¹ Рішення Конституційного Суду України № 1-рп від 26.02.1998 р. (справа про вибори народних депутатів України) //Офіційний вісник України. – 1998. – №23. – С. 29.

коррупции (поскольку выражение «административный ресурс» можно считать эвфемизмом понятия «политическая коррупция»), как использование представителями исполнительной власти, органов местного самоуправления, руководителями предприятий и учреждений своего служебного положения для организации встреч с кандидатами и их доверенными лицами, предвыборной агитации в рабочее время и административного влияния на членов избирательных комиссий. В основном, по оценкам наблюдателей, административный ресурс применялся в пользу кандидатов, занимающих высшие посты в государстве. Наиболее широко применяемым использованием админресурса наблюдатели считают кампанию власти по раздаче земельных актов, школьных автобусов и машин скорой помощи, сопровождавшиеся агитацией за кандидата Ю. Тимошенко¹.

Применение админресурса приводит к тому, что при формальном соблюдении демократических норм волеизъявление избирателей и результаты выборов находятся под значительным влиянием государственных чиновников, руководителей предприятий и учреждений.

На сегодняшний день опасение широкого использования админресурса при проведении следующих парламентских выборов вызывает переход к мажоритарно-пропорциональной избирательной системе, по которой половина народных депутатов будет избираться в одномандатных округах. В прошлом Украина уже отказывалась от подобной схемы выборов, ссылаясь на необходимость борьбы с политической коррупцией и предотвращение злоупотребления административным ресурсом, ведь, как известно, использование админресурса наиболее активно применяется именно на местном уровне.

В связи с вышесказанным, целесообразно пересмотреть избирательные нормы на предмет невозможности баллотироваться на

¹ Права людини в Україні -2009-2010. Доповідь правозахисних організацій /За ред. С. Захарова /Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Х.: Права людини, 2011. – С. 220.

выборах отдельных категорий должностных лиц, по крайней мере в тех округах, где они осуществляют соответствующие функции.

Рассмотренные цензы и ограничения имеют естественный характер и не являются дискриминацией. На это указывает и Конституционный Суд Украины, утверждая, что установление Конституцией и законами Украины квалификационных требований не нарушает конституционного принципа равенства, предусмотренного ст. 24 Основного Закона, поскольку все граждане, отвечающие конкретным квалификационным требованиям, имеют право занимать соответствующие должности¹.

Однако некоторые ограничения могут использоваться в дискриминационных целях. Такими можно считать имущественный ценз. В данном аспекте следует рассмотреть требование о внесении *избирательного залога* для обладания избирательным правом. Если в данном случае речь идет о реализации активного избирательного права, то требование владения имуществом определенной стоимости, жильем для участия в выборах действительно можно рассматривать как дискриминацию по имущественному признаку. Что же касается пассивного права, то во многих странах оно предоставляется в полном объеме только после внесения кандидатом избирательного залога. Статья 56 Закона „О выборах народных депутатов Украины” предусматривает внесение избирательного залога как партией, выдвинувшей список кандидатов в депутаты, так и кандидатом в депутаты, баллотирующимся в одномандатном округе в порядке самовыдвижения.

Существуют различные точки зрения относительно правовой природы избирательного залога, в том числе и такие, которые относят такой залог к числу факторов, нарушающих принципы избирательного права, в частности, принципа всеобщности выборов. Считается, что данное требование может привести к подмене механизма осуществления

¹ П. 2 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины №5-рп/2000 от 18.04.2000 г. (дело о возрастном цензе) //Офіційний вісник України. – 2000. – №30. – С. 160. – Ст. 1286

народовластия абсолютизацией финансовых возможностей партий и их спонсоров, поскольку значительное количество граждан Украины находится за чертой бедности и не сможет внести залог, а следовательно – реализовать свое право быть избранным. Однако при решении данного вопроса необходимо руководствоваться правовыми позициями Конституционного Суда Украины, изложенными в Решении №2-рп/2002 от 30.01.2002 р. (дело об избирательном залоге), где он указывает на разную правовую природу избирательного ценза и денежного залога. Избирательный ценз является квалификационным условием относительно наличия избирательного права, а избирательный залог – лишь условием регистрации кандидата в депутаты. Имущественный избирательный ценз непосредственно связан с имущественным положением лица, целью же избирательного залога является ограничение либо устранение злоупотребления гражданином избирательным правом, прежде всего, за счет налогоплательщиков¹.

Денежный залог применяется с целью обеспечения ответственного отношения граждан как вероятных кандидатов в депутаты к их участию в выборах, содействует принятию взвешенных решений кандидатом в депутаты относительно реализации им своего пассивного избирательного права, а также предотвращает возможные неоправданные затраты из государственных фондов.

Следуя такой логике, ЦИК, оценивая опыт проведения президентских выборов в 2010 году, называет в качестве положительного момента уменьшение количества зарегистрированных кандидатов на пост Президента Украины по сравнению с предыдущими выборами с 24 до 18, что явилось следствием отмены сбора подписей в поддержку лица, претендующего на пост Президента, в комплексе с увеличением размера денежного залога².

¹ Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2002 від 30.01.2002 р. (справа про виборчу заставу) //Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – №1. – С. С. 14.

² Вибори Президента України 2010 року/ Центральна виборча комісія. – К.: Фенікс, 2010. – С. 10.

Исходя из вышесказанного, Конституционный Суд решил, что избирательный залог нельзя рассматривать как ограничение пассивного избирательного права граждан по признаку имущественного положения.

В данном аспекте необходимо поднять вопрос о размере избирательного залога, ведь установление в законодательстве требования о внесении крупной суммы может существенно ограничить возможности участия в избирательной кампании как партий, так и отдельных кандидатов в депутаты. В связи с этим следует обратиться к решению Европейского Суда по правам человека, принятому по результатам рассмотрения дела „Суховецкий против Украины”, в котором указывается на необходимость установления „деликатного баланса” между „конфликтующими интересами”: с одной стороны, удержание от участия в выборах легковесных кандидатов, независимо от социального положения, а с другой – возможность регистрации серьезных кандидатов, включая тех, которые пребывают в тяжелом материальном положении. При рассмотрении данного дела Суд не нашел нарушения государством права заявителя на свободные, всеобщие выборы исходя из размера залога, хотя указал, что „потеря залога в случае проигрыша выборов – это относительно редкая норма в европейских избирательных системах”¹.

Мировая практика при определении размера залога обычно исходит из имущественных возможностей преобладающего большинства населения страны.

Если мы обратимся к регулированию размера денежного залога в Украине, то обнаружим, что, в соответствии со ст. 56 партия, выдвинувшая избирательный список кандидатов в депутаты в общегосударственном округе, до подачи документов Центральной избирательной комиссии для регистрации кандидатов в депутаты вносит на специальный счет ЦИК денежный залог в размере *двух тысяч минимальных* размеров заработной

¹ С. Кальченко Міжнародні оцінки спроби реформування вітчизняного виборчого законодавства // Демократія і право. – 2011. - №4 (30). – С. 60.

платы. Партия, выдвинувшая кандидата в депутаты в одномандатном округе, кандидат в депутаты, баллотирующийся в одномандатном округе в порядке самовыдвижения до подачи документов ЦИК для регистрации вносит на специальный счет ЦИК денежный залог в размере *двенадцати минимальных размеров заработной платы*.

На 1 января 2012 г. размер минимальной заработной платы в Украине составляет 1134 гривни, соответственно, размер избирательного залога для политических партий, выдвинувших список кандидатов на выборах, будет составлять 2268000 гривен, а для кандидата в одномандатном округе – 13608 гривен.

По данным Государственного комитета статистики Украины за 9 месяцев 2010 г. среднемесячный доход одного домохозяйства составил 3308 гривен. В среднем на одного члена домохозяйства общие доходы составили 1277 грн. в месяц.

Среднемесячная заработная плата в Украине в период с января по сентябрь 2011 г. составила 2571 гривню¹.

Учитывая Данные Госкомстата Украины, считаем, что положения, содержащиеся в ст. 56 Закона, являются нарушением принципа всеобщих выборов, поскольку сумма размера избирательного залога достаточно велика, что действительно лишает возможности отдельных лиц реализовать свое пассивное избирательное право (в данном случае имеется в виду избирательный залог, установленный для политических партий).

В литературе можно встретить предложения об освобождении от внесения избирательного залога кандидатов, одержавших победу на предыдущих выборах². Считаем нецелесообразным закрепление подобного рода положений в законодательстве, поскольку данная норма противоречит принципу равных выборов.

¹ <http://www.ukrstat.gov.ua>

² Князев С.Д. Выдвижение кандидатов по законодательству России // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2000. – №6. – С. 64.

Гарантии рассматриваемого принципа при осуществлении активного избирательного права направлены на то, чтобы обеспечить реальную возможность каждому избирателю осуществить свое волеизъявление. Здесь особое внимание следует уделить процедурно-процессуальным гарантиям. Так, прежде всего, нужно обратиться к ч. 2 ст. 2 Закона «О выборах народных депутатов Украины»: «основанием реализации избирателем своего права голоса на выборах является его включение в список избирателей». В списки должны включаться все лица, постоянно проживающие на территории своих избирательных участков. Включение избирателей в список производится независимо от их волеизъявления, поэтому невозможно отказаться от включения своей фамилии в список избирателей, также невозможно не включить избирателя в такой список.

Отсюда вытекает возможность избирателей обжаловать неправильности в избирательных списках или невключение их в такой список в административном и судебном порядке.

Последней редакцией Закона «О Государственном реестре избирателей» предлагается новый подход к понятию «избирательный адрес», который ранее определялся зарегистрированным местом проживания и адресом жилья избирателя. Механизм обеспечения реализации избирателями своего избирательного права состоит в том, что по мотивированному обращению избирателя орган ведения Реестра может временно (на период проведения выборов) заменить избирателю место голосования (избирательный участок) без изменения его избирательного адреса¹. Международная фондация избирательных систем высказывает обеспокоенность таким механизмом, поскольку видит в нем опасность создания условий для многократного голосования и целенаправленного включения избирателей в списки на определенных округах². В данном

¹ „Про внесення змін до Закону України „Про державний реєстр виборців”: Закон України № 2536-VI від 21.09.2011 р. //Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №5. – Ст. 34

² С. Кальченко Міжнародні оцінки спроби реформування вітчизняного виборчого законодавства //Демократія і право. – 2011. - №4 (30). – С. 60.

случае нужно учитывать отмену новым избирательным законодательством как по выборам Президента Украины, так и по парламентским выборам, института открепительных удостоверений. Рассмотренная выше возможность изменения места голосования, в сущности, выполняет ту же задачу, что и открепительные удостоверения, а именно – обеспечение реализации избирателем активного избирательного права в случае невозможности нахождения в день выборов по его избирательному адресу. По открепительным удостоверениям на парламентских выборах 2006 года проголосовало 16899 избирателей.

Поэтому, прислушиваясь к мнению Международной фондации, все же нельзя забывать о том, что отмена временного изменения места голосования без изменения избирательного адреса наряду с отсутствием возможности голосовать по открепительному удостоверению, лишит возможности реализовать избирательное право определенной частью электората, что будет являться нарушением принципа всеобщих выборов.

Следующими гарантиями указанного принципа можно назвать:

- организацию избирательных участков с максимальным их приближением к избирателям. Это обеспечивается, в частности, предусмотренным ч. 3 ст. 19 Закона «О выборах народных депутатов Украины» положением о том, что избирательные участки создаются с максимальной численностью избирателей 2500 человек. Причем нужно обратить внимание, на то, что при проведении выборов Президента Украины такой максимум установлен в пределах 3 тысяч избирателей, то есть имеется необходимость в согласовании норм избирательных законов;

- создание избирательных участков в стационарных лечебных учреждениях, в учреждениях исполнения наказаний, следственных изоляторах, на судах, находящихся в день голосования в плавании под Государственным Флагом Украины, на полярных станциях Украины и в иных местах временного пребывания избирателей с ограниченными возможностями передвижения, предусмотренное ст. 21 Закона;

- создание заграничных избирательных участков для обеспечения возможности реализовать активное избирательное право гражданами Украины, проживающими или пребывающими в день проведения выборов на территории иностранного государства (ст. 22 Закона);

- выход с переносным избирательным ящиком в день голосования к избирателям, которые по возрасту, в связи с инвалидностью либо по состоянию здоровья не способны передвигаться самостоятельно и не могут прибыть на свои избирательные участки, предусмотренный ст. 86 Закона «О выборах народных депутатов Украины». На сегодняшний день в базе данных Государственного реестра избирателей зарегистрировано 719 тысяч избирателей, постоянно не способных передвигаться самостоятельно.

В связи с обеспечением реализации активного избирательного права всеми избирателями возникает вопрос о введении новых форм голосования, которые позволили бы предоставить избирателям возможность голосовать не только непосредственно в помещении для голосования избирательного участка, но и вне него, что расширяет возможности выражения волеизъявления избирателей. К таким формам можно отнести дистанционное электронное голосование.

К преимуществам такого голосования относят создание дополнительных способов участия в выборах отдельных категорий избирателей, лишенных общедоступных возможностей, в частности, лицам с ограниченными физическими возможностями, в том числе по состоянию здоровья; повышение оперативности, надежности передачи итогов голосования и установления результатов выборов, их достоверности; исключение непреднамеренных ошибок и фальсификации результатов голосования, возможных при ручном подсчете голосов¹.

На сегодняшний день дистанционное голосование могло бы стать альтернативой как выезду членов избирательной комиссии на дом к

¹ Доклад председателя ЦИК РФ В.Е. Чурова «Виды, способы и методы электронного голосования в современных условиях: российский подход к электронному голосованию» (Вена, Хофбург, 16-17 сентября 2010 г.) // http://www.cikrf.ru/banners/duma_2011/international/materials/raikov_vena.html

избирателю для голосования, так и замене избирателю места голосования без изменения его избирательного адреса. Проблема касается реализации на практике такой формы голосования, в частности, это потребует разработки новых программ, производства нового оборудования для осуществления электронного голосования, проведение соответствующей информационно-разъяснительной работы среди избирателей по применению таких форм голосования, и в конце концов, такой способ голосования может оказаться недоступным для отдельных категорий граждан, не имеющих выхода в интернет.

С принципом всеобщности выборов тесно связан принцип **равных** выборов. Причем порой даже на уровне законодательства стирается грань между этими двумя принципами. Так, ст. 3 Закона „О выборах народных депутатов Украины” содержит следующее положение: „Равенство прав и возможностей кандидатов в депутаты, партий-субъектов избирательного процесса принимать участие в избирательном процессе обеспечивается запретом привилегий или ограничений кандидатов в депутаты по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных и иных убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места проживания, по языковым или иным признакам”.

Принцип равного избирательного права означает, что законом устанавливаются равные возможности для избирателя влиять на результаты выборов и одинаковые возможности быть избранным.

В соответствии с ч. 7 ст. 3 Закона граждане Украины, имеющие право голоса, могут принимать участие в работе избирательных комиссий в качестве их членов, а также в проведении предвыборной агитации, осуществлении наблюдения за проведением выборов депутатов и иных мероприятиях в порядке, определенном законодательством. Данное положение имеет важное значение, поскольку подтверждает возможность граждан, обладающих избирательным правом, принимать участие в выборах не только на стадии голосования, а быть активными участниками всех стадий

избирательного процесса. Причем граждане имеют равные возможности для реализации данного права.

Избирательное право можно считать равным, если соблюдаются определенные условия, среди которых можно назвать следующие.

Во-первых, установление в законодательстве правила, согласно которому каждый избиратель имеет равное количество голосов, причем это может быть как один голос, так и два, если выборы проводятся по смешанной избирательной системе или если путем таких выборов происходит формирование двухпалатного парламента. Избирательное законодательство Украины также не допускает плюрального вотума (ситуации, когда избиратели имеют неравное количество голосов). В соответствии с ч. 2 ст. 3 Закона «О выборах народных депутатов Украины» каждый избиратель имеет в одномандатном и общегосударственном округах по одному голосу. Избиратель может использовать право голоса только на одном избирательном участке, где он включен в список избирателей.

Гарантии реализации данного правила содержатся в процедурных нормах, регулирующих проведение всех стадий избирательного процесса, и состоят в следующем:

- закрепление в ст. 8 Закона требования относительно личного голосования, запрещение голосования за других лиц. Закон предусматривает в отдельных случаях возможность оказания избирателям помощи в заполнении избирательных документов, но не допускает осуществления вместо них их права избирать. Сам избиратель также не вправе отказать от своего права голоса в пользу других лиц или просить других лиц проголосовать за него;

- запрет передачи избирателем своих избирательных бюллетеней иным лицам (ст. 85 Закона). Получение избирательных бюллетеней от других лиц (кроме уполномоченного члена избирательной комиссии), поощрение или принуждение избирателей к передаче избирательного

бюллетеня другим лицам путем подкупа, угроз или иным способом запрещается;

- получение избирателем бюллетеня только при предъявлении им удостоверения личности, что исключает возможность проголосовать избирателем многократно, в том числе и за других лиц. При этом в законе предусмотрены следующие действия: проверка наличия избирателя в списке на соответствующем избирательном участке; роспись избирателя в списке за получение бюллетеней для голосования;

- закрепление на законодательном уровне равных средств защиты избирательных прав.

Данное правило также обеспечивается проведением наблюдения за процессом голосования и подсчета голосов кандидатов, их доверенных лиц, наблюдателей от кандидатов, иностранных (международных) наблюдателей, а также введением политическими партиями, выдвинувшими кандидатов, в состав избирательных комиссий членов комиссий с правом совещательного голоса.

Во-вторых, исходя из принципа равного избирательного права, депутат избирается от равного количества избирателей или жителей, то есть предусматривается создание равных по численности населения избирательных округов. При этом можно отметить позитив новой редакции избирательного закона, закрепляющего правило, в соответствии с которым критерием равенства округов является количество избирателей, а не избирательных участков, входящих в состав данного округа (что предусматривалось предыдущим законом).

Конечно, обеспечить равенство с точностью до одного человека невозможно, тем более, что избирательными законами при нарезке округов запрещается нарушать границы административно-территориальных единиц, поэтому законодатель допускает определенное неравенство в численности населения избирательных округов.

В соответствии с ч. 2 ст. 18 Закона „О выборах народных депутатов Украины” одномандатные округа создаются в пределах Автономной республики Крым, областей, городов Киев и Севастополь с приблизительно равным количеством избирателей в каждом округе. Ориентировочное среднее количество избирателей в одномандатном округе определяется Центральной избирательной комиссией, исходя из сведений Государственного реестра избирателей. Отклонение количества избирателей в одномандатном округе не может превышать 12% ориентировочного среднего количества избирателей в одномандатных округах.

Принцип равенства распространяется также и на пассивное избирательное право. В законодательстве (ст. 3 Закона „О выборах народных депутатов Украины”) содержится положение о том, что все кандидаты в депутаты и партии-субъекты избирательного процесса имеют равные права и возможности принимать участие в избирательном процессе, что проявляется в следующем:

- закрепление одинаковых требований ко всем кандидатам в депутаты и кандидатам в президенты.

В защиту данного принципа Конституционный Суд в своем Решении от 23.10.2003 г. признал неконституционным положение ч. 3 ст. 30 Закона Украины "О выборах депутатов местных советов и сельских, поселковых и городских голов», в соответствии с которым решение о регистрации кандидатов-самовыдвиженцев в избирательных округах принимается окружной избирательной комиссией при условии, что они проживают либо работают на территории этих округов. Суд посчитал, что данное предписание ограничивает пассивное право таких граждан по сравнению с гражданами, выдвинутыми кандидатами в ином порядке, для которых такого условия (проживание или работа в пределах территории избирательного округа) не предусмотрено, а условия для регистрации всех кандидатов должны быть

такими, чтобы не допускалась возможность ограничения избирательного права в зависимости от способа реализации этого права¹;

- установлением единых для всех условий и порядка выдвижения и регистрации кандидатов;

- введением запрета кандидату баллотироваться в нескольких округах одновременно. Конституционный Суд Украины признал неконституционным положение Закона о предоставлении одному и тому же лицу права быть включенным в список кандидатов в народные депутаты Украины от политической партии для участия в выборах по многомандатному общегосударственному избирательному округу и одновременно выдвинутым в одномандатном избирательном округе. Нарушение равного избирательного права Конституционный Суд в данном случае находит также в том, что за одного и того же кандидата в народные депутаты Украины, которому Закон предоставляет возможность одновременно баллотироваться в двух избирательных округах, избиратели должны голосовать дважды²;

- закреплением одинаковых условий ведения всеми кандидатами предвыборной агитации;

- предоставлением партиям и кандидатам права на бесплатное, равное время в теле-, радиозфире и на равную газетную площадь для участия в предвыборной агитации (ч. 7, ч. 8 ст. 68, ст. 71 Закона);

- изготовление за счет средств Государственного бюджета Украины одинакового количества информационных плакатов партий-субъектов избирательного процесса и кандидатов в депутаты в мажоритарных округах (ст. 69 Закона);

¹ 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.

² Рішення Конституційного Суду України № 1-рп від 26.02.1998 р. (справа про вибори народних депутатів України) //Офіційний вісник України. – 1998. – №23. – С. 29.

- равным и непредвзятым отношением органов государственной власти, органов власти Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления, их должностных лиц к кандидатам в депутаты, партиям-субъектам избирательного процесса;

- запретом вмешательства вышеперечисленных органов и их должностных лиц в избирательный процесс, кроме случаев, предусмотренных Законом;

- одинаковыми условиями определения результатов выборов.

Равенство кандидатов также обеспечивается запретом использования кандидатами в депутаты, партиями-субъектами избирательного процесса во время финансирования предвыборной агитации иных средств, кроме средств избирательных фондов.

Существует вполне обоснованная точка зрения, что во время избирательных кампаний должны быть установлены ограничения на максимально разрешенные затраты. Эти ограничения могут состоять в установлении абсолютной суммы затрат на одного кандидата или партию (Великобритания), определенной величины относительно меры, установленной законом как минимальная заработная плата (Португалия, Российская Федерация) или максимальной суммы, установленной в зависимости от количества жителей в избирательном округе (Франция). В некоторых государствах законодательство не устанавливает подобных ограничений. Но пример практики саморегулирования можно найти в ФРГ, где политические партии традиционно заполняют пробел относительно законодательно установленных пределов затрат на агитацию добровольными соглашениями, которые устанавливают согласованную верхнюю границу расходов¹.

Ч. 2 ст. 43 Закона „О выборах Президента Украины” содержала положение о том, что размер избирательного фонда кандидата в Президенты

¹ Кодекс належної практики щодо політичних партій, ухвалений Венеціанською Комісією 12-13 грудня 2008 р. // Вибори та демократія. – 2010. – №1 (23). – С. 105.

не может превышать 50 тысяч минимальных размеров заработной платы. Ограничения размера таких фондов в сегодняшней редакции избирательных законов не предусмотрено. Статья 50 (ч. 2) Закона „О выборах народных депутатов Украины” предусматривает лишь ограничение суммы добровольного вклада в избирательный фонд субъектов избирательного процесса, выдвинувших своих кандидатов на выборах. Так, предусматривается, что добровольный вклад в избирательный фонд одной партии не может превышать четырехсот размеров минимальных заработных плат (453600 грн.), кандидата в депутаты в одномандатном округе – двадцати (22680 грн.).

Одним из принципов избирательного права является также принцип **прямого** избирательного права, в соответствии с которым избиратели голосуют на выборах за или против кандидатов (списки кандидатов) непосредственно. Прямые выборы являются более демократичными, поскольку не предусматривают никаких промежуточных инстанций между избирателями и кандидатами в депутаты.

По мнению некоторых авторов, принцип прямого (непосредственного) голосования нарушается при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе. Так, по мнению Н. Савенко, не соответствует конституционному принципу прямых выборов проведение выборов в многомандатном общегосударственном избирательном округе, поскольку в данном случае голосование происходит не за кандидатов в депутаты, внесенных в список политической партией, а фактически за саму партию, которая предложила список кандидатов в депутаты. Установленный законом порядок голосования лишает граждан, даже при условии включения в бюллетень всех кандидатов в депутаты, имеющих в списке, права формирования такого списка путем предоставления преимущества тому или иному кандидату в депутаты. То есть избиратели не могут сами установить очередность кандидатов в депутаты в списке, а должны поддержать или не поддержать список в целом, предложенный им политической партией, что

делает выборы непрямыми¹.

В ответ на эти высказывания следует отметить, что данная система действительно не предполагает голосования за конкретных кандидатов в депутаты. Этим она и отличается от мажоритарной системы выборов, где избиратель ориентируется на личность, ее качества, потенциал. При проведении выборов по пропорциональной системе избиратель отдает свой голос не за конкретное лицо, а поддерживает политическую партию, то есть дает ей возможность реализовать свою программу, попав в парламент. Действительно, пропорциональная система с жесткими списками не может рассматриваться как наиболее демократический вариант, поскольку избиратель, выбирая политическую платформу в целом, может не желать видеть в парламенте отдельных лиц, представляющих данную политическую силу, и повлиять на расположение кандидатов в списке он не может. Наиболее демократичной в данном случае является пропорциональная система с открытыми списками, где избиратель голосует за политическую партию и в то же время отдает свой голос за кандидата в партийном списке. В данном случае действительно соблюдается принцип прямых выборов, избирателям предоставляется значительно большая свобода выбора, формирование парламента происходит лишь из тех кандидатов, которые известны избирателям и пользуются их непосредственной поддержкой. Представительство становится более личным, чем при нынешней пропорциональной системе.

Однако не следует идеализировать и данную избирательную систему, поскольку несмотря на возможность избирателя влиять на окончательное расположение кандидатов в списке, их составление все же остается в руках партийных органов и лидеров.

¹ Окрема думка судді Конституційного Суду України М. Савенка у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 24 вересня 1997 року (справа про вибори народних депутатів України) //Офіційний вісник України. – 1998. – №23. – С. 29.

В регионе Центральной и Восточной Европы политические партии, как и ранее, являются чрезвычайно централизованными и очень зависят от своего основателя, которому иногда удается сохранить власть со времен падения коммунизма. В этом контексте партийное руководство или сам лидер контролируют отбор кандидатов на всех уровнях, и общегосударственное баллотирование. Обмен денег на выдвижение спонсора в проходное место в списке кандидатов, чем обеспечивается ему место в парламенте, стал обычной практикой в некоторых из этих стран¹.

Не может считаться нарушением прямого избирательного права голосование на выборах народных депутатов Украины за кандидатов в депутаты, объединенных в избирательные списки от партий, поскольку в данном случае речь идет лишь о способе голосования непосредственно за кандидатов, а политические партии как субъекты избирательного процесса не подменяют избирателей в таком голосовании.

Угрозу прямым выборам отдельные авторы видят и при распределении депутатских мандатов, поскольку участие в таком распределении принимают партии, преодолевшие избирательный барьер. В результате такого распределения политические партии имеют большее количество депутатских мандатов, чем фактически получили от избирателей за счет голосов, набранных партией, не преодолевшей такой барьер. Такой порядок распределения мест фактически искажает результаты голосования и волеизъявление избирателей².

Применение заградительного барьера не противоречит Конституции Украины. КСУ в своем Решении от 26.02.1998 г. определил, что лишение списков кандидатов в депутаты от политических партий, получивших менее

¹ Кодекс належної практики щодо політичних партій, ухвалений Венеціанською Комісією 12-13 грудня 2008 р. // Вибори та демократія. – 2010. – №1 (23). – С. 95.

² Окрема думка судді Конституційного Суду України М. Савенка у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 24 вересня 1997 року (справа про вибори народних депутатів України) //Офіційний вісник України. – 1998. – №23. – С. 29.

4% голосов избирателей, права на участие в распределении депутатских мандатов, является вопросом политической целесообразности, и он должен решаться Верховной Радой Украины¹.

В новом избирательном законе устанавливается избирательный барьер на уровне 5%. Повышение такого барьера может рассматриваться как один из методов препятствования попаданию в парламент не только мелких, не пользующихся поддержкой населения партий, а и более крупных, развивающихся политических сил. Тем более, что в Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 18 апреля 2007 г. предусмотрено, что в государствах реальной демократии избирательный барьер не должен превышать 3% для парламентских выборов².

Важными показателями демократизма любой избирательной системы являются гарантии **свободы выборов** и совершенство их механизма. Под гарантиями свободы выборов понимают условия и средства, обеспечивающие гражданам Украины условия для свободного формирования своей воли и ее свободного изъяснения при голосовании.

Свободными признаются такие выборы, которые проводятся в атмосфере, характеризующейся отсутствием давления и запугивания избирателей и с соблюдением всех основных прав человека.

Принцип свободных выборов исключает существование юридической обязанности избирателя принимать участие в голосовании. Данный принцип запрещает любые преследования за уклонение от участия в голосовании (абсентеизм), какими бы причинами оно ни было вызвано.

С целью искусственного стимулирования активности избирателей законодательство отдельных стран предусматривает обязательность голосования, в данном случае лица, не принимавшие участия в голосовании, привлекаются к юридической ответственности. Конечно, это способствует более активному участию избирателей в голосовании, но не решает главной

¹ Рішення Конституційного Суду України №1-рп/98 від 26.02.1998 р. (справа про вибори народних депутатів України) //Офіційний вісник України. – 1998. – №23. – С. 29.

² Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы №1547 от 18.04.2007 г. «Функционирование демократических институтов в Украине» //http:www.coe.int

проблемы – не устраняет пассивности проголосовавшего избирателя, а лишь маскирует ее.

Принуждение к участию в голосовании на практике приводит к тому, что пассивный избиратель становится добычей политической демагогии либо голосует наугад, без сознательного выбора. И в первом, и во втором случаях обязательное голосование фактически приводит к искажению народного волеизъявления и фальсификации народного представительства и, в силу этого, не может рассматриваться как демократический инструмент повышения политической активности граждан¹.

Свободу выборов нельзя рассматривать лишь в узком аспекте, то есть только как право гражданина принимать или не принимать участие в выборах. Если становиться на такую позицию, можно сделать вывод, что в тех западных странах, где устанавливается наказание за неучастие в выборах, нарушается принцип свободы выборов, и наоборот, «вершиной» свободы является порядок, при котором граждане, имеющие право голоса, должны сами заявить о себе как об избирателях, то есть зарегистрироваться как таковые. Свобода выборов должна быть не только законодательным закреплением права гражданина принимать или не принимать участие в выборах, а обеспечена всей системой демократических отношений, основными участниками которых являются избиратели, кандидаты в депутаты, органы, обеспечивающие организацию выборов, СМИ, политические партии, органы государственной власти и их должностные лица².

Нарушением принципа свободных выборов не могут считаться меры по предвыборной агитации, направленные на информирование избирателя о существующих взглядах, платформах субъектов избирательного процесса. Они хоть и имеют целью склонить избирателя к голосованию за того или

¹ Коментар Закону України „Про вибори народних депутатів України” /За ред. М.І. Ставнійчук, М.І. Мельника. – К.: Атіка, 2002. – С. 24.

² Тодика О.Ю. Вибори до парламентів країн СНД (порівняльно-правовий аспект): Монографія. – Х.: Факт, 2003. – С. 109.

иногo кандидата или список кандидатов от политической партии, но не предусматривают применение угроз, насилия, подкупа и т.д.

Практика избирательных процессов в Украине в период с 1999 по 2010 гг. породила феномены, получившие соответствующие названия «административный ресурс», «административные технологии», «электоральный подкуп».

По данным отдельных политологов, в современных избирательных процессах используются административные и манипуляционные технологии, признаками которых являются: использование кандидатами, партиями административного ресурса, чтобы обойти волеизъявление электората либо сыграть на эмоциях избирателей, иррациональных мотивах голосования, либо, манипулируя избирательным мышлением с использованием рекламы, интернета, СМИ, сделать его менее критичным.

Выделяют такие формы неправового воздействия на субъектов избирательного процесса: подкуп представителей власти, подкуп кандидатов на выборную должность, подкуп избирателей путем вручения им подарков, денежных средств; принуждение избирателей голосовать за определенного кандидата должностными лицами государственных органов, субъектов хозяйствования путем угроз и обмана в ситуации, когда избиратели непосредственно подчинены чиновникам или пребывают с ними в трудовых отношениях¹.

Статья 74 Закона „О выборах народных депутатов Украины” запрещает проводить предвыборную агитацию, сопровождающуюся предоставлением избирателям, учреждениям, организациям средств или бесплатно либо на льготных условиях товаров (кроме товаров, содержащих визуальные изображения, названия, символики флага партии, при условии, что стоимость таких товаров не превышает три процента минимального размера заработной платы), услуг, работ, ценных бумаг, кредитов,

¹ Корж В. Проблеми протидії застосуванню сучасних корупційних виборчих технологій в Україні // Вибори та демократія. – 2011. - №4 (30). – С. 17.

лотерейных билетов, иных материальных ценностей. Такие действия, сопровождающиеся призывами или предложениями голосовать за либо не голосовать за определенную партию или кандидата в депутаты или упоминанием названия партии или имени кандидата, являются косвенным подкупом избирателей.

Следует согласиться с авторами, считающими, что административный ресурс влияет не только на электорат, но и на весь избирательный процесс. В связи с этим известны факты фальсификации голосования, фильтрации доступа кандидатов к информационному пространству, действия государственных служащих и должностных лиц государственных учреждений, связанные с угрозами избирателям, оппозиционным или альтернативным кандидатам, причинение телесных повреждений, угрозы применением физической расправы, унижение чести и деловой репутации отдельных оппозиционных кандидатов¹, что является грубым нарушением как принципа свободных выборов (поскольку осуществляется незаконное воздействие на лиц, обладающих как активным, так и пассивным избирательным правом), так и иных принципов избирательных правоотношений.

При тайном голосовании избиратель отдает свой голос без ведома других лиц путем заполнения избирательного бюллетеня. Нарушение тайности голосования карается законом.

Действительно свободное, осознанное волеизъявление возможно только при отсутствии контроля за волеизъявлением избирателя.

Обеспечение тайности волеизъявления избирателей во время голосования законодатель возлагает на участковые избирательные комиссии (ч. 2 ст. 85 Закона „О выборах народных депутатов Украины”). При этом членам избирательных комиссий, иным лицам запрещается совершать какие-

¹ Корж В. Проблеми протидії застосуванню сучасних корупційних виборчих технологій в Україні // Вибори та демократія. – 2011. - №4 (30). – С. 16.

либо действия или разглашать сведения, дающие возможность установить содержание волеизъявления конкретного избирателя.

В соответствии с ч. 5 ст. 7 Закона избирательные бюллетени заполняются избирателем лично в кабине для тайного голосования. Во время заполнения избирательных бюллетеней запрещается присутствие в кабине для тайного голосования других лиц. Содержащееся в данной статье положение о том, что избиратель, который вследствие физических недостатков не может самостоятельно заполнить избирательный бюллетень, имеет право с ведома председателя или иного члена участковой избирательной комиссии воспользоваться помощью другого избирателя, не является, конечно же, нарушением принципа тайного голосования, а является еще одной гарантией реализации принципа всеобщего и равного избирательного права. На обеспечение в том числе и тайности голосования направлена норма, содержащаяся в ч. 6 ст. 85 действующего избирательного закона, предусматривающая, что для обеспечения голосования избирателей с недостатками зрения ЦИК изготавливает трафареты для избирательных бюллетеней рельефно-точечным шрифтом (по методу Брайля).

Гарантиями тайного голосования можно назвать следующее:

1) выдаваемые избирателям и опускаемые ими в избирательные ящики бюллетени безымянны – на них не проставляются фамилии, иные данные голосующих;

2) избиратель вправе заполнить избирательный бюллетень в отдельной кабине (отдельном помещении), изолирующей его от внешнего мира, где ему должны быть предоставлены условия для нормального ознакомления с содержанием бюллетеня и заполнения последнего;

3) заполненные избирательные бюллетени избиратели опускают в одни и те же безымянные избирательные ящики независимо от того, за кого они голосуют.

Подводя итог вышесказанному, необходимо указать, что установленные конституционно-правовые основы проведения выборов в

комплексе с системой действий избирательных комиссий и всех государственных институций, направленных на их воплощение, дают возможность провести выборы в соответствии с требованиями международных стандартов. Однако способы реализации принципов избирательного права на сегодняшний день все еще подлежат усовершенствованию.