

УДК 342.8 (477)

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРИНЦИП ЗАГАЛЬНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА

Дахова І. І.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри конституційного права України
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

Анотація: У статті проаналізовано один з конституційних принципів виборчого права – принцип загальних виборів, розкрито його зміст. Досліджено гарантії реалізації принципу загального виборчого права в Україні.

Ключові слова: виборче право, принципи виборчого права, гарантії.

Анотация: В статье проанализирован один из конституционных принципов избирательного права – принцип всеобщих выборов, раскрыто его содержание. Исследованы гарантии реализации принципа всеобщего избирательного права в Украине.

Ключевые слова: избирательное право, принципы избирательного права, гарантии.

Annotation: In the article one of constitutional principles of the right to vote is analysed is principle of general election, his maintenance is exposed. The guarantees of realization of principle of universal the right to vote are investigational in Ukraine.

Key words: the right to vote, principles of the right to vote, guarantees.

Загальна декларація прав людини у статті 21 проголошує, що воля народу, яка має бути основою влади уряду, повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, що мають провадитись при загальному та рівному виборчому праві шляхом таємного голосування, або через інші рівнозначні форми, що забезпечують вільне голосування.

Конституція України, виходячи з положення про те, що народ є єдиним джерелом влади, яку здійснює як безпосередньо, так і через органи державної влади і органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5), до основних форм здійснення народного волевиявлення відносить вибори та референдуми (ст. 69). Як відомо, саме шляхом проведення виборів народ обирає своїх представників, наділяючи їх мандатом на здійснення його суверенних прав. Конституційну основу правового регулювання виборчого процесу складають принципи вільних виборів, що відбуваються на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування, закріплені статтею 71 Конституції України.

Визначення принципів виборчого права має не тільки теоретичне, але й велике практичне значення, оскільки без урахування основних засад, на яких формується правова регламентація виборчих відносин, важко адекватно і цілісно сприймати весь комплекс норм виборчого права, оцінювати їх зміст, розуміти їх значення, заповнювати існуючі прогалини правового регулювання електоральних відносин [1, с. 109].

Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 р. [2] конкретизує ст. 71 Конституції, розкриваючи зміст виборчих принципів. Згідно з ч. 1 ст. 2 вибори є загальними. Причому необхідно відмітити, що цей принцип є основоположним для реалізації як активного, так і пасивного виборчого права. Так, розглядаючи здійснення активного виборчого права, слід керуватися ч. 1 ст. 70 Конституції України, яка

передбачає, що право голосу на виборах депутатів мають громадяни України, яким на день голосування виповнилося 18 років. Причому ч. 2 ст. 70 Конституції позбавляє вказаного права громадян, визнаних судом недієздатними. Вважається, що гарантією виборчих прав громадян у цьому аспекті є те, що процедура визнання особи недієздатною чітко врегульована гл. 34 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 р. і здійснюється в судовому порядку [3, с. 129]. Причому ЦПК передбачає можливість поновлення громадянина у дієздатності, що є підставою для включення його до списків виборців, а також надає громадянину право балотуватися на виборні посади.

Законодавством окремих держав передбачено обмеження активного виборчого права за іншими підставами. Так, за Конституцією Бразилії, особи, що несуть військову службу, протягом несення такої служби не можуть бути внесені до виборчих списків (ст. 14) [4, с. 418], згідно з ч. 3 ст. 32 Конституції Російської Федерації [5] не мають права обирати громадяни, що знаходяться в місцях позбавлення волі за вироком суду.

Що стосується позиції України стосовно цього питання, то слід звернутися до Рішення Конституційного Суду від 26.02.1998 р. №1-рп (справа про вибори народних депутатів України), яким визнано неконституційною норму, що передбачає зупинення виборчого права для осіб, які знаходяться за вироком суду в місцях позбавлення волі на строк перебування в таких місцях, оскільки вказане положення суперечить ч. 2 ст. 70, де вказано лише одну категорію громадян України, обмежених у реалізації активного виборчого права [6]. Вказане рішення спрямоване на демократизацію виборчого процесу, однак слід звернути увагу на те, що проведення голосування в місцях позбавлення волі в певних випадках може бути прикладом порушення принципу вільних виборів, скільки у цих закладах нескладно вплинути на волевиявлення виборців.

Стосовно реалізації пасивного виборчого права в цьому аспекті законодавець закріпив у ч. 3 ст. 76

Конституції та виборчому законі положення про неможливість бути обраним до Верховної Ради України громадянина, що має судимість за скоєння умисного злочину, якщо така судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Існує думка, що обмеження права балотуватися в депутати для будь-кого визнаного винним у скоєнні умисного злочину, не залежно від тяжкості злочину, протирічить зобов'язанням у межах ОБСЄ і численним рекомендаціям у виборчій сфері. Обмеження виборчих прав загальних категорій та груп без урахування конкретних фактів, що є унікальними для окремої особи, не відповідає міжнародній практиці. Позбавлення виборчого права допускається лише в тому випадку, коли особа має судимість за скоєння настільки серйозного злочину, що позбавлення політичних прав є дійсно пропорційним скоєнню злочину [7, с. 64, 66]. У цьому випадку пропонується обмежувати активне виборче право тільки для тих осіб, яким було висунуто обвинувачення у скоєнні тяжких злочинів.

На наш погляд, положення, що міститься в ч. 3 ст. 76 Конституції України, є доцільним, оскільки факт скоєння особою умисного злочину, незалежно від його природи і тяжкості, є несумісним із участю таких осіб у здійсненні управління державою і суспільством.

Повертаючись до змісту принципу загальних виборів, слід відмітити, що він означає неможливість надання будь-яких переваг або обмеження виборчого права громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання тощо.

У зв'язку з вказаним положенням актуальним є питання про встановлення виборчих цензів, що представляють собою встановлені конституцією або виборчим законодавством спеціальні умови, наявність яких дозволяє набути та реалізувати виборчі права.

Якщо для активного виборчого права в законодавстві, як правило, встановлюється лише віковий ценз і ценз громадянства, то для набуття пасивного виборчого права існують додаткові цензи. Так, зазвичай передбачається досягнення певного віку, що перевищує необхідний для володіння активним виборчим правом. Ця вимога є повністю виправданою, адже вона пов'язана з досягненням соціальної зрілості, з необхідністю мати певний життєвий досвід, навички управління для вирішення державних справ.

У зв'язку з обмеженнями в пасивному виборчому праві особливу увагу привертає поняття необраності, що означає неможливість окремих осіб висувати свої кандидатури на виборах до тих пір, доки вони не припинили обіймати певні пости й посади (державні службовці певних рангів, судді, прокурори, військовослужбовці). Така практика склалася в окремих державах і є доцільною, оскільки, знаходячись на державній службі, особа має можливість для зловживання своїм службовим становищем при проведенні виборчої кампанії.

Однак Конституційний Суд України визнав неконституційним положення про те, що військовослужбовці, особи рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ

України, судді, прокурори, а також державні службовці можуть бути зареєстровані кандидатами в народні депутати України, якщо на момент реєстрації вони подадуть до відповідної виборчої комісії особисто зобов'язання припинити виконання службових повноважень на період виборчої кампанії, вирішивши, що така вимога буде порушенням принципу рівності, закріпленого ст. 24 Конституції України [8]. З вказаним рішенням не можна повністю погодитись, оскільки такі особи виконують функції, що надають їм надзвичайну перевагу перед іншими кандидатами. Причому слід відмітити, що законодавство окремих держав вимагає, щоб такі особи відправились у відставку заздалегідь – за 6 місяців до виборів, іноді й за рік, що має виключити використання їх службового становища й вплив на виборах.

Сьогодні український законодавець обмежується лише закріпленням у ст. 74 виборчого закону заборони використання кандидатами в депутати для проведення передвиборчої агітації службового транспорту, зв'язку, приміщень, інших об'єктів і ресурсів за місцем роботи, службових або виробничих нарад, зборів колективу, а також заборони притягнення для передвиборчої агітації або використання для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборчої агітації, підлеглих їм осіб за місцем роботи (в робочий час).

Відомо, що наявність подібних норм у виборчому законодавстві не є перешкодою для активного використання адміністративного ресурсу, який можна визначити як вплив посадових осіб з використанням їх владних повноважень на розвиток політичного процесу в Україні, зокрема, на здійснення й результати виборчого процесу з метою збереження влади. Так, за даними правозахисних організацій, при проведенні виборів Президента України 2010 р. незалежні спостерігачі зафіксували такі форми політичної корупції (оскільки категорію «адміністративний ресурс» можна вважати ефемізмом поняття «політична корупція»), як використання представниками виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівниками підприємств і установ свого службового становища для організації зустрічей з кандидатами та їх довіреними особами, передвиборчої агітації у робочий час та адміністративного впливу на членів виборчих комісій. В основному, за оцінками спостерігачів, адміністративний ресурс застосовувався на користь кандидатів, що обіймають вищі пости в державі. Найбільш активно за застосуванням адмінресурсу спостерігачі вважали кампанію влади з роздачі земельних актів, шкільних автобусів та машин швидкої допомоги, яка супроводжувалася агітацією за кандидата Ю. Тимошенко [9, с. 220].

Використання адмінресурсу призводить до того, що за формального дотримання демократичних норм волевиявлення виборців і результати виборів знаходяться під значним впливом державних чиновників, керівників підприємств та установ.

При проведенні останніх парламентських виборів також достатньо широко використовувався адмінресурс, що було викликано переходом до мажоритарно-пропорційної виборчої системи, за якою половина народних депутатів обиралась в

одномандатних округах. У минулому Україна вже відмовлялася від подібної схеми виборів, посилюючись на необхідність боротьби з політичною корупцією і запобігання зловживанню адміністративним ресурсом, адже, як відомо, використання адмінресурсу найбільш активно застосовується саме на місцевому рівні.

У зв'язку з вищесказаним доцільно переглянути виборчі норми на предмет неможливості балотуватися на виборах окремих категорій посадових осіб, принаймні в тих округах, де вони здійснюють відповідні функції.

Розглянуті цени та обмеження мають природній характер і не є дискримінацією. На це вказує й Конституційний Суд України, стверджуючи, що 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 [10].

Однак деякі обмеження можуть використовуватися і з дискримінаційною метою. Такими можна вважати майновий ценз. У такому аспекті слід розглянути вимогу щодо внесення *виборчої застави* для володіння виборчим правом. Якщо у цьому випадку йдеться про реалізацію активного виборчого права, то вимога володіння майном певної вартості, житлом для участі у виборах дійсно можна розглядати як дискримінацію за майновою ознакою. Що стосується пасивного права, то в багатьох країнах воно надається в повному обсязі лише після внесення кандидатом виборчої застави. Стаття 56 Закону «Про вибори народних депутатів України» передбачає внесення виборчої застави як партією, що висунула список кандидатів у депутати, так і кандидатом у депутати, що балотується в одномандатному окрузі в порядку самовисування.

Існують різні думки щодо правової природи виборчої застави, в тому числі й такі, що відносять таку заставу до числа факторів, які порушують принципи виборчого права, зокрема, принципу загальних виборів. 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. Однак при вирішенні цього питання необхідно керуватися правовими позиціями Конституційного Суду України, викладеними в Рішенні №2-рп/2002 від 30.01.2002 р. (справа про виборчу заставу), де він вказує на різну правову природу виборчого цензу і грошової застави. Виборчий ценз є кваліфікаційною умовою стосовно наявності виборчого права, а виборча заставу – лише умовою реєстрації кандидата в депутати. Майновий виборчий ценз безпосередньо пов'язаний з майновим становищем особи, метою ж виборчої застави є обмеження або усунення зловживання громадянином виборчим правом, перш за все, за рахунок платників податків [11].

Грошова заставу застосовується з метою забезпечення відповідального ставлення громадян як імовірних кандидатів у депутати до їх участі у виборах, сприяє прийняттю зважених рішень

кандидатом у депутати стосовно реалізації ним свого пасивного виборчого права, а також попереджає можливі невинуваті затрати з державних фондів.

За такою логікою, ЦВК, оцінюючи досвід проведення президентських виборів у 2010 році, називає як позитивний момент зменшення кількості зареєстрованих кандидатів на пост Президента України у порівнянні з попередніми виборами з 24 до 18, що стало наслідком скасування збору підписів на підтримку особи, що претендує на пост Президента, в комплексі зі збільшенням розміру грошової застави [12, с. 10].

Виходячи з вищевказаного, Конституційний Суд вирішив, що виборчу заставу не можна розглядати як обмеження пасивного виборчого права громадян за ознакою майнового стану.

У цьому аспекті необхідно розглянути питання про розмір виборчої застави, адже встановлення в законодавстві вимоги про внесення крупної суми може суттєво обмежити можливість участі у виборчій кампанії як партій, так і окремих кандидатів у депутати. У зв'язку з цим слід звернутися до рішення Європейського Суду з прав людини, прийнятого за результатами розгляду справи «Суховецький проти України», в якому вказується на необхідність встановлення «делікатного балансу» між «конфліктуючими інтересами»: з одного боку, утримання від участі у виборах легковажних кандидатів, незалежно від соціального становища, а з іншого – можливість реєстрації серйозних кандидатів, включаючи тих, які перебувають у скрутному матеріальному становищі. При розгляді цієї справи Суд не знайшов порушення державою права заявителя на вільні, загальні вибори, виходячи з розміру застави, хоча вказав, що «втрата застави у випадку програшу виборів – це відносно рідка норма в європейських виборчих системах» [13, с. 60].

Світова практика при визначенні розміру застави зазвичай виходить з майнових можливостей переважної більшості населення країни.

У літературі можна зустріти пропозиції про звільнення від внесення виборчої застави кандидатів, що перемогли на попередніх виборах [14, с. 64]. Вважаємо недоцільним закріплення подібних положень у законодавстві, оскільки ця норма суперечить принципу рівних виборів.

Гарантії розглядуваного принципу при здійсненні активного виборчого права спрямовані на те, щоб забезпечити реальну можливість кожному виборцю здійснити своє волевиявлення. Особливу увагу в цьому випадку слід приділити процедурно-процесуальним гарантіям. Так, перш за все, необхідно звернутися до ч. 2 ст. 2 Закону «Про вибори народних депутатів України»: «підставою реалізації виборцем свого права голосу на виборах є його включення до списку виборців». До списків мають бути включені всі особи, що постійно проживають на території своїх виборчих дільниць. Включення виборців до списку відбувається не залежно від їх волевиявлення, тому неможливо відмовитись від включення свого прізвища до списку виборців, також неможливо не включити виборця до такого списку.

Звідси випливає можливість виборців оскаржити неправильності у виборчих списках або невключення

їх до такого списку в адміністративному та судовому порядку.

Останньою редакцією Закону «Про Державний реєстр виборців» пропонується новий підхід до поняття «виборча адреса», яка раніше визначалася зареєстрованим місцем проживання й адресою житла виборця. Механізм забезпечення реалізації виборцем свого виборчого права полягає в тому, що за вмотивованим зверненням виборця орган ведення Реєстру може тимчасово (на період проведення виборів) замінити виборцю місце голосування (виборчу дільницю) без зміни його виборчої адреси [15]. Міжнародна фундація виборчих систем висловлює занепокоєння таким механізмом, оскільки вбачає у ньому небезпеку створення умов для багаторазового голосування та цілеспрямованого включення виборців до списків на певних округах [13, с. 60]. У цьому випадку слід враховувати скасування новим виборчим законодавством як по виборах Президента України, так і на парламентських виборах, інституту відкритих посвідчень. Розглянута вище можливість зміни місця голосування, по суті, виконує те ж саме завдання, що й відкріпне посвідчення, а саме – забезпечення реалізації виборцем активного виборчого права у випадку неможливості знаходження у день виборів за його виборчою адресою. За відкритим посвідченням на парламентських виборах 2006 року проголосувало 16899 виборців.

Тому, прислуховуючись до думки Міжнародної фундації, все ж не можна забувати про те, що скасування тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси поряд з відсутністю можливості голосувати за відкритим посвідченням позбавить можливості реалізувати виборче право певною частиною електорату, що може стати порушенням принципу загальних виборів.

Наступними гарантіями вказаного принципу можна назвати:

- організації виборчих дільниць з максимальною їх наближеністю до виборців. Це забезпечується, зокрема, передбаченим ч. 3 ст. 19 Закону «Про вибори народних депутатів України» положенням про те, що виборчі дільниці створюються з максимальною чисельністю виборців 2500 осіб. Причому слід звернути увагу на те, що при проведенні виборів Президента України такий максимум встановлений в межах 3 тисяч виборців, тобто є необхідність в узгодженні норм виборчих законів;

- створення виборчих дільниць у стаціонарних лікувальних закладах, у закладах виконання покарань, слідчих ізоляторах, на суднах, що знаходяться у день голосування у плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України та в інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування, передбачене ст. 21 Закону;

- створення закордонних виборчих дільниць для забезпечення можливості реалізувати активне виборче право громадянами України, що проживають або перебувають у день проведення виборів на території іноземної держави (ст. 22 Закону);

- вихід з переносною виборчою урною в день голосування до виборців, які за віком, у зв'язку з інвалідністю або за станом здоров'я не здатні

пересуватися самостійно і не можуть прибути на свої виборчі дільниці, передбачений ст. 86 Закону «Про вибори народних депутатів України». На сьогодні в базі даних Державного реєстру виборців зареєстровано 719 тисяч виборців, постійно не здатних пересуватися самостійно.

У зв'язку з забезпеченням реалізації активного виборчого права всіма виборцями виникає питання про введення нових форм голосування, які дозволили б надати виборцям можливість голосувати не тільки безпосередньо у приміщенні для голосування виборчої дільниці, а й поза нею, що розширює можливості волевиявлення виборців. До таких форм можна віднести дистанційне електронне голосування.

До переваг такого голосування відносять створення додаткових способів участі у виборах окремих категорій виборців, позбавлених загальнодоступних можливостей, зокрема, особам з обмеженими фізичними можливостями, в тому числі за станом здоров'я; підвищення оперативності, надійності передачі підсумків голосування і встановлення результатів виборів, їх достовірності; виключення ненавмисних помилок і фальсифікації результатів голосування, можливих при ручному підрахунку голосів [16].

На сьогодні дистанційне голосування могло б стати альтернативою як виїзду членів виборчої комісії додому до виборця для голосування, так і заміні виборцю місця голосування без зміни його виборчої адреси. Проблема стосується реалізації на практиці такої форми голосування, зокрема, це потребує розробки нових програм, виробництва нового обладнання для здійснення електронного голосування, проведення відповідної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед виборців із застосування таких форм голосування, і в решті решт, такий спосіб голосування може бути просто недоступним для окремих категорій громадян, що не мають виходу в інтернет.

Підсумовуючи вищесказане, слід вказати, 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 у відповідності до вимог міжнародних стандартів. Однак способи реалізації принципів виборчого права на сьогодні все ще підлягають удосконаленню.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации [Текст]. – Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 2004. – 280 с.
2. Про вибори народних депутатів України: Закон України №4061-VI від 17.11.2011р. // Голос України від 10.12.2011, № 234.
3. Марцеляк О.В. Выборы народных депутатов Украины [Текст]. – Х., 2007. – 340 с.
4. Конституции зарубежных государств [Текст] / Сост. проф. В.В. Маклаков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: БЕК, 2002. – 565 с.
5. Конституция Российской Федерации [Текст] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.constitution.ru>
6. Рішення Конституційного Суду України № 1-рп від 26.02.1998 р. (справа про вибори народних депутатів України) [Текст] // Офіційний вісник України. – 1998. – №23. – С. 29.

Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна
№ 1082. Серія «ПРАВО». Випуск № 16, 2013 рік

7. Спільний висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України» [Текст] // *Вибори і демократія*. – 2011. – №4 (30). – С. 56-70.

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

9. Права людини в Україні – 2009-2010. Доповідь правозахисних організацій [Текст] / За ред. Є. Захарова / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Х.: Права людини, 2011. – 400 с.

10. П. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України №5-рп/2000 від 18.04.2000 р. (справа про віковий ценз) [Текст] // *Офіційний вісник України*. – 2000. – №30. – С. 160. – Ст. 1286

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

12. *Вибори Президента України 2010 року* [Текст] / Центральна виборча комісія. – К.: Фенікс, 2010. – 310 с.

13. С. Кальченко Міжнародні оцінки спроби реформування вітчизняного виборчого законодавства [Текст] // *Демократія і право*. – 2011. – №4 (30). – С. 54-68.

14. Князев С.Д. Выдвижение кандидатов по законодательству России [Текст] // *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. – 2000. – №6. – С. 60-69.

15. 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

16. 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.) [Текст] // [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://www.cikrf.ru/banners/duma_2011/international/materials/raikov_vena.html